CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

SISTEMA DI SICUREZZA DEI PAESI DEL GOLFO RIFLESSI PER L'OCCIDENTE





Direttore Responsabile

Giovanni Cerbo

© ROMA - GENNAIO 1995

Proprietà letteraria artistica e scientifica riservata

TIPOLITOGRAFIA JOS S.C.G. Roma Tel De 53.76.386

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

SISTEMA DI SICUREZZA DEI PAESI DEL GOLFO RIFLESSI PER L'OCCIDENTE



SISTEMA DI SICUREZZA DEI PAESI DEL GOLFO RIFLESSI PER L'OCCIDENTE

di Roberto Aliboni, Laura Guazzone e Stefano Silvestri (direttore della ricerca)

SOMMARIO

SINTE	SI DELLA RICERCA	pag.	7
SUMM	ARY OF THE STUDY	35	13
1. Il p	ounto di partenza	э	19
2. Alc	uni fattori condizionanti le politiche dell'arma-		
me	nto and a first seed to be a declarage or a declarage of the later of	20	22
2.1	Politiche di limitazione consensuale	20	23
2.2	Politiche dei fornitori	»	28
2.3	Politiche coercitive	10	32
3. Fat	tori regionali	»	35
3.1	Il livello sub-regionale	39	36
F	3.1.1 1968-1979: i tentativi per un sistema di sicu-		
	rezza collettiva nel Golfo	30	36
	3.1.2 1979-1989: la guerra Iran-Iraq e la nascita		
	del CCG	ъ	38
3.2	Il livello regionale	39	42
	3.2.1 Le istituzioni regionali: la Lega Araba	39	44
3.3	Il livello internazionale		46
	3.3.1 Pax Britannica	20	46
	3.3.2 La politica dei due pilastri	39	47
	3.3.3 La «guerra dimenticata»	э.	49
	3.3.4 Dai sovietici ai russi e oltre	38	51
	3.3.5 La guerra per il Kuwait e i suoi effetti	n	55
4. Fat	tori che condizionano la sicurezza	39	58
4.1	I fattori di politica regionale	30	58
	I fattori di politica internazionale	30	62

	4.3	Fattori interni	pag.	64
		4.3.1 L'evoluzione economica	200	64
		4.3.2 L'evoluzione di politica interna	10	73
5.	La	situazione oggi		77
	5.1	Stallo e frammentazione in Iraq	*	77
	5.2	Un futuro non semplice per i sauditi	X E.	78
	5.3	Debolezza di governo e isolamento in Iran		80
	5.4	Il quadro internazionale	*	82
6.	Sce	nario di sicurezza	39	83
	6.1	Dilemmi e opzioni attorno all'Iraq	ineig.	83
		Gli Stati Uniti, l'Iraq e il Golfo	ininst.	86
7.	Co	nclusioni e prospettive	oktan	88

SINTESI DELLA RICERCA

Per quel che riguarda la regione del Golfo in senso proprio, a due anni dalla fine della guerra 1990-91, la presenza degli Stati c'niti emerge come il principale fattore degli attuali equilibri strategici e delle future prospettive politiche regionali. In particolare, questa presenza garantisce gli Stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), contiene e in parte determina – la minaccia dell'Iran e riempie il vuoto creato dalla situazione di frammentazione e debolezza dell'Iraq arginandone le spinte destabilizzanti. Sebbene in prospettiva si profilino alcune difficoltà politiche e finanziarie, l'Arabia Saudita e gli altri paesi più piccoli del CCG attraversano una fase di tranquillità ed espansione. Tranquillità ed espansione sono legate alla sicurezza garantita dalla presenza americana nei confronti sia di un ritorno della minaccia irachena sia della percezione di una crescente minaccia iraniana.

Il fattore che rende possibile il perdurare di tale situazione senza che ne derivino immediate spinte destabilizzanti è essenzialmente la presenza massiccia, politica, ma anche e soprattutto militare, degli USA. Non è certo un caso se la nuova pianificazione militare americana (la cosiddetta «Bottom-Up Review»), ha preso a modello la Guerra del Golfo ed ha ipotizzato la necessità di poter alimentare contemporaneamente due conflitti di quel livello.

In questo quadro, molti fattori condizionano le scelte politiche regionali. In particolare, le politiche militari e dell'armamento sono limitate da tre serie di fattori:

- le limitazioni consensuali (trattati come il TNP o la CWC), che tuttavia, in quest'area in particolare, non sono universalmente accettati o sono regolarmente violati;
- le politiche limitative dei paesi fornitori (come il MTCR, il Club di Londra, eccetera) che tuttavia non sembrano essere riusciti ad assicurare il pieno successo dei loro obiettivi di non proliferazione;

 le politiche coercitive, in pratica esercitate solo contro l'Iraq, che tuttavia vedono una differenziazione crescente degli obiettivi tra USA e Nazioni Unite e tra USA e alleati regionali.

Una rapida scorsa alla storia recente della regione permette di constatare i rapidi e importanti mutamenti intervenuti nel suo quadro di sicurezza. In particolare, gli anni 1968-1979 sono stati caratterizzati dal tentativo di costruire un sistema di sicurezza collettivo nel Golfo, miseramente fallito soprattutto per la contrapposizione tra Iran e Iraq. Nel 1979-89, durante la guerra aperta tra Iran e Iraq, venne tentata una strada di cooperazione interaraba di cui però è sopravvissuto solo il CCG. In particolare è fallito il tentativo di includere in questo quadro l'Iraq, con i risultati ben noti.

Ancora minore efficacia di lungo termine hanno avuto i tentativi a livello regionale, dalla CENTO alla Lega Araba.

Gli attori internazionali sono variamente intervenuti in questo quadro. La presenza più duratura è stata quella della Gran Bretagna. La "pax britannica" è infatti durata più di un secolo, dalla seconda metà dell'Ottocento sino al 1971. Gli Stati Uniti, che hanno in qualche modo preso il suo posto, hanno dapprima tentato una politica dei "due pilastri" (basata cioè su una doppia alleanza bilaterale con l'Iran e 'con l'Arabia saudita) che però è entrata in crisi con la caduta del regime dello Shah in Iran. A seguito di questi eventi, e preoccupati che la guerra Iran-Iraq (e soprattutto il forte collegamento tra URSS, Iraq e Kuwait) consentisse all'URSS una presenza strategica nel Golfo, gli USA si impegnarono sempre più direttamente nella regione, anche militarmente, per garantirne la "tenuta", sino all'intervento delle forze navali occidentali nel Golfo nel 1987-88.

Nel frattempo però è anche mutata la politica sovietica, sin dal 1985. Tale mutamento si è accelerato e confermato con la dissoluzione dell'URSS. La Russia è oggi sostanzialmente assente dalla regione o mantiene una posizione abbastanza vicina a quella degli USA, anche se non mancano potenziali elementi di frizione, nel più lungo termine. In particolare la Russia non vede di buon occhio il definitivo insediamento americano nel Golfo, anche se lo sopporta, sia perché non ha alternative, sia perché lo giudica ancora abbastanza debole (data l'opposizione iraniana e irachena). Comunque la Russia tenta ormai

una politica di buoni rapporti con tutti i paesi dell'area, Arabia Saudita inclusa (e in un quadro più largo ha anche profondamente modificato la sua politica verso Israele).

La guerra per il Kuwait ha consolidato la presenza americana nell'area, ma ha anche impegnato gli USA nel mantenimento giorno dopo giorno di una forte pressione militare contro l'Iraq. E' anche cresciuta la contrapposizione tra USA e Iran (accusato di essere tornato a politiche massimaliste e di appoggio al terrorismo internazionale).

Da un punto di vista geopolitico la chiave di volta della sicurezza regionale continua ad essere costituita dall'Iraq, ma questa percezione è in qualche modo confusa e diminuita dalla attuale debolezza irachena e dalla forte pressione militare che viene esercitata su questo paese. Tuttavia gli altri attori regionali non sono in condizioni molto migliori. In particolare l'Iran vive un difficile periodo di crisi politica interna ed economica.

In grande sintesi si può dire che il problema dell'Iraq è costituito dal fatto che Saddam Hussein resta al potere e che il paese rischia un pericoloso processo di frammentazione; i sauditi da parte loro sperimentano gravi problemi di opposizione interna da parte islamista e di definizione della prospettiva politica e finanziaria del paese (non più così solida come un tempo); l'Iran vive un difficile periodo di debolezza di governo, che alimenta la crisi economica e le tendenze massimaliste, e che accresce l'isolamento internazionale del paese.

In effetti, essendo fallita l'organizzazione collettiva di sicurezza iscritta nel Patto di Damasco (CCG più Egitto e Siria) e perdurando la debolezza della cooperazione militare del CCG, si verifica oggi nel Golfo quello che già da tempo è vero per il Medio Oriente: la sicurezza regionale resta affidata solo a potenze esterne, in particolare agli USA e all'ONU. Gli USA non sono semplicemente cruciali compartecipi degli schemi di sicurezza collettiva della regione, come in Europa con la CSCE o la NATO, bensì nell'assenza di organizzazioni locali diventano i responsabili e i gestori della sicurezza regionale. L'ONU svolge un ruolo ma, in attesa che si realizzi un ordine internazionale nuovo in cui tale organismo abbia un ruolo più autonomo, questo ruolo è oggi di semplice supporto a quello degli USA e dell'Occidente. Non per questo ne risulta sminuita l'importanza.

Le decisioni che la nuova Amministrazione prenderà in relazione alla presenza americana all'estero e alle modalità secondo cui gli USA intendono mantenere la loro leadership mondiale, pur riducendo tale presenza, appaiono perciò cruciali per l'avvenire della regione del Golfo. Si presentano quattro possibilità:

- A. gli USA restano nel Golfo, garantendo gli equilibri che la loro stessa presenza contribuisce a formare e riempiendo loro stessi il vuoto dell'Iraq; l'obiettivo viene definito come «dual containment», cioè sia dell'Iran sia dell'Iraq; la conseguenza è una stabilizzazione che richiede però una continua e difficile gestione degli interessi e dei conflitti regionali;
- B. gli USA si ritirano lasciando la situazione così com'è oggi; la conseguenza potrebbe essere di profonda e rapida destabilizzazione;
- C. gli USA, nel quadro di una loro decisione di ritirarsi, arrivano ad un accomodamento con Saddam Hussein; il rischio è che si ripeta nella regione il corso degli eventi che l'ha condotta dove oggi si trova (scontro tra Iran e Iraq, pressioni incrociate sull'Arabia Saudita);
- D. gli USA riannodano un legame di collaborazione strategica con l'Iran, a condizione che quest'ultimo segua una politica di moderazione e di stabilizzazione regionale: una tale politica appare oggi altamente improbabile, data la situazione interna iraniana, ma se dovesse delinearsi potrebbe portare ad una politica «dei due pilastri» (saudita e iraniano) non dissimile da quella condotta originariamente dagli USA.

Un attento esame di queste alternative permette di scartare come molto improbali sia la B che la D, mentre lascia aperte la A e la C, ognuna con forti elementi di debolezza e controindicazioni, oltre ad intrinseche contraddizioni.

D'altro canto, anche tenendo presenti solo i casi A e C, quelle che qui vengono presentate come alternative potrebbero in realtà realizzarsi anche come due fasi, l'una successiva all'altra, di un identico percorso della politica americana nella regione. Ma in ogni caso è opportuno valutare queste ipotesi alla luce dei possibili sviluppi del processo di pace tra arabi ed israeliani – pensiamo ad esempio al gruppo multilaterale sul controllo degli armamenti regionali che è stato costi-

tuito nell'ambito della Conferenza di pace. Ove tale processo di pace proseguisse in modo positivo, e desse quindi luogo non solo ad accordi regionali di pace e di controllo degli armamenti, ma anche ad una loro «istituzionalizzazione» (un po' sul modello della CSCE), ciò potrebbe facilitare una una lettura più positiva dell'ipotesi C (o del passaggio da A a C).

In una situazione in cui nessuna opzione sembra delineare una risposta ottimale, la risposta alle nostre domande non può certo essere chiara e netta. Forte è la tentazione di rinchiudersi in una politica empirica, del giorno per giorno, tralasciando di ricercare soluzioni più stabili di lungo termine, al di là di quelle più generali e generiche, che potrebbero essere riassunte nello slogan «più potere alle Nazioni Unite, verso un Governo mondiale».

Dal punto di vista europeo, tuttavia, si delinea se non altro, con grande chiarezza, l'esigenza di prepararsi ad affrontare in proprio queste diverse opzioni, sia perché potrebbe divenire necessario attuare una politica di «supplenza» a seguito di un eventuale ritiro americano dall'area, sia perché, per evitare un tale ritiro, potrebbe divenire necessario ed opportuno accrescere l'impegno europeo a fianco degli americani, rafforzando così la credibilità sulla durata dell'impegno occidentale per la sicurezza e la stabilità della regione del Golfo. Inoltre, nel caso più positivo di una progressiva istituzionalizzazione e multilateralizzazione degli accordi di sicurezza regionali (attraverso la Conferenza di pace arabo-israeliana), gli europei potrebbero facilmente essere chiamati a dare il loro contributo e potrebbero trovare più agevoli modi di inserimento nella realtà regionale e sub-regionale.

SUMMARY OF THE STUDY

After the 1990-91 war, the US presence in the Gulf becomes the major factor to secure the strategic and military balance and the cornerstone of the future political perspectives. It is the American military presence in the area that backs up the members of the Gulf Cooperation Council (GCC), restrains – and partly defines – the Iranian threat and fill up the strategic vacuum and the instability created by the Iraqi weakness. Saudi Arabia and the other minor members of the GCC experience a period of relative stability and economic expansion, even if the future holds the perspective of some political and financial difficulties. Both the domestic stability and the economic expansion are strictly tied to the security granted by the American military presence, which is the only serious barrier against a revival of the Iraqi military threat and the perception of a growing iranian ideological and political belligerence.

The most important element of this presence is the military one, massively present and frequently called forward. It is probably for this reason that the new American military planning (the so-called "Bottom-Up Review") has chosen the Gulf War as a model, considering the possibility that the US Forces may confront in the future two conflicts of that importance at the same time.

In this larger framework, many other factors regulate regional political choices. Military and weapons acquisitions policies in particular are conditioned by three main groups of factors:

- The existing consensual limitations (e.g., Treaties like the NPT or the CWC). Yet, this area is characterized by a limited acceptance of these limitations and by frequent violations;
- The limitations imposed by exporting countries (e.g., the MTCR, the London Club, etc.). Yet, these policies have not been able to attain fully their stated objectives of non-proliferation;

The coercive policies experienced practically only against Iraq. Yet
there is a growing divergence between the US and the UN stances
as well as between the American objectives and policies and those
of its regional allies.

A synthetic look to the recent history of this region uncovers many important and abrupt changes of the security framework. In particular, the years 1968-79 have seen the attempt to build a collective security system in the Gulf. Its failure is linked mainly to the hostility between Iran and Iraq. During the years 1979-89, while the war was raging between these two countries, a new forum of inter-arab cooperation was attempted. The GCC is the only survivor of that period. The main failure of these attempts was their inability to constrain the Iraqi behaviour, with dire results.

Other regional attempts have been equally short-lived or ineffective, from the CENTO to the Arab League.

Throughout these years, external powers have variously intervened in the region. The longest presence was the British one. The "Pax Britannica" has lasted for more than a century, from the second half of the XIX Century to 1971. Since then, it has been the US which has assumed a similar role. In the beginning the Americans were conducting a "two pillars" policy – based on a parallel alliance with Iran and with Saudi Arabia. It ended with the fall of the Shah in Iran. Afterwards the US have increased their direct military presence and commitment to the region, worried by the possibility of a stronger Soviet presence in the Gulf on the basis of the USSR links with Kuwait and Iraq. This American military presence has steadily developed up to the two Gulf crises of 1987-88 and 1990-91.

Meanwhile, since 1985, also the Soviet policy has undergone major changes, up to the fragmentation and the end of the former Soviet Union and the advent of the new Russia. As for today Russia is practically absent from the Gulf, where it maintains a policy relatively near and coherent with the American one. Yet, in the longer perspective, some frictions and differences may arise. In particular, Russia doesn't like the perspective of a permanent military presence of the US in the Gulf. It presently accepts it because has no practical alternatives and because it may consider that such a presence is weakened by the opposition of

both Iraq and Iran. Meanwhile, Moscow maintains good relations with all Gulf countries, including Saudi Arabia – in the larger strategic framework, Moscow has modified also its policy towards Israel.

The war for the liberation of Kuwait, while strengthening the American presence in the region, also has constrained the US Forces into a daily military pressure on Iraq. The confrontation between the US and Iran (accused of a return to fundamentalist practices and of backing international terrorism) is growing too.

From a geopolitical viewpoint, Iraq remains the key of regional security. Still, this perception is somewhat modified thanks to the present Iraqi weakness and the heavy military pressures exerted on it. Yet, the other regional powers are in no better shape. Iran in particular is experiencing a difficult period of domestic political turmoil and economic crisis.

In a nutshell, the Iraqi problem is the permanence of Saddam Hussein at its head and the fact that this country risks fragmentation. The Saudi Government wakes up to the possibility of a stronger domestic islamic opposition, while its economic and financial perspectives are growing less bright. The Iranian Government too is weakened by a difficult and unbalanced relationship with the religious power and by the economic crisis, in a situation of unchanged international isolation.

The failure of the collective security organization based on the Damascus pact (the GCC plus Egypt and Syria) and the enduring weakness of the military cooperation in the GCC suggests the repetition of a familiar Middle Eastern scenario: the regional security stands essentially on the commitment and military presence of external powers – particularly the US and the UN. Missing an effective regional partner, the US cannot be simply a member of a collective security regime, as in NATO, but becomes the direct and only responsible and manager of regional security. Also the UN have a role, but it is limited by the absence of a new international order. Meanwhile, the UN must support the US and its allies. This doesn't diminish the UN importance in the long term, but reduces its effectiveness in the immediate.

The future of the Gulf, therefore, will depend first of all from the decisions that the new American administration will take regarding the

American military presence overseas and the best ways and means to maintain the American global leadership. Four alternatives are possible:

- A. The US stays in the Gulf, guaranteeing a balance largely defined by its own military presence and filling the strategic void created by the Iraqi defeat. The American objective is one of "dual containment" of both Iran and Iraq. The likely result of such a policy will be a strategic stability requiring a permanent and difficult process of crisis management and of balancing regional interests and conflicts;
- B. The US abandons the Gulf, leaving the situation as it is now. The
 most likely result would be a rapid and profound destabilisation
 of the entire region;
- C. Before abandoning the Gulf, or drastically reducing its military presence, the US reach an agreement with Saddam Hussein. The main risk would be the repetition of the events of the last twenty years (war between Iran and Iraq, growing pressures and threats against Saudi Arabia);
- D. The US renews its cooperation with Iran. This option, however, could only emerge if Iran will modify its policy towards greater moderation and regional stability. While today this hypothesis may look very unlikely, given the present Iranian domestic picture, its eventual realization could recreate the conditions of a *two pillars* policy (Iran and Saudi Arabia) similar to the one experienced by the US more than twenty years ago.

A more detailed analysis of these four options suggests to discard B and D and to concentrate on A and C. Both presents weaknesses, contradictions and problems.

Yet, the examination of the options A and C suggests that in a longer perspective they may unify, the second logically following the first, as a second phase of the same option. A lot will depend on the actual evolution of the American policy. Yet, we should consider this possibility also bearing in mind the likely consequences of a peace between Arab States and Israel. take for example the case of the multilateral negotiations for regional arms control that are taking place in the framework of the Peace Conference. A positive development of this process may lead to something more significant than regional peace and arms control agree-

ments. It may lead to the "institutionalization" of arms control and crisis management (on the CSCE model). Such a development may pave the way for a smooth transition from option A to option C.

Presently no option can completely satisfy the security and stability needs of the Gulf region. This situation increases the temptation to follow simply an empirical policy, on a daily basis, without attempting more ambitious grand designs, with the only generic exception of the universally accepted (but never enacted) slogan "more power to the United Nations, towards a World Government".

From an European point of view, the necessity emerges clearly to be ready to confront more directly (and maybe with a decreasing American backing) these options. Two possibilities should be considered. The first that Europe may be called in to "fill the gap", should the American decide to significantly reduce their presence in the region. The second that, also to avoid such a reduction, Europe may be well advised to increase its commitment and presence in alliance with the US, increasing the credibility of the long-term western commitment to the stability and security of the region. Finally should the "institutionalization" of security regional agreements become a concrete perspective, Europe will certainly be asked to contribute and will be well advised to do so.

SISTEMA DI SICUREZZA DEI PAESI DEL GOLFO RIFLESSI PER L'OCCIDENTE

1. Il punto di partenza

Il Medio Oriente sta rapidamente trasformandosi. Il segnale più importante è probabilmente quello venuto dall'accordo negoziale tra Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, annunciato solennemente alla Casa Bianca, a Washington, nel settembre 1993. Ma un tale accordo era stato reso possibile dalla profonda trasformazione impressa alla politica sovietica in Medio Oriente da Mikhail Gorbaciov, sin dalla seconda metà degli anni Ottanta, e dalla guerra contro l'Iraq condotta in nome delle Nazioni Unite da una coalizione araba guidata e sorretta dall'impegno decisivo degli americani, assieme con altri paesi (tra cui determinanti un certo numero di paesi europei dell'Alleanza Atlantica). Siamo di fronte ad un grande mutamento politico e strategico, che deve essere attentamente analizzato, anche alla luce di altri fattori (non tutti positivi) quali la diminuita capacità dei paesi esportatori di petrolio di influenzare la politica mondiale, le crescenti spinte alla proliferazione missilistica e nucleare, il ruolo dei fondamentalismi islamici e le complesse pressioni politiche e sociali originate dal crescere della popolazione, dalle emigrazioni eccetera. Da ultimo, la creazione di sei nuove repubbliche popolate da una maggioranza di cultura mussulmana (Azerbaigian, Uzbekistan, Turkmenistan, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan), tutte confinanti direttamente o indirettamente con questa regione, allarga la problematica strategica ed inserisce nuove e complesse variabili.

Comunque, per quel che riguarda la regione del Golfo in senso proprio, a due anni dalla fine della guerra 1990-91, la presenza degli Stati Uniti emerge come il principale fattore degli attuali equilibri strategici e delle future prospettive politiche regionali. In particolare, questa presenza garantisce gli Stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), contiene – e in parte determina – la minaccia dell'Iran e riempie il vuoto creato dalla situazione di frammentazione e debolezza dell'Iraq arginandone le spinte destabilizzanti. Sebbene in prospettiva si profilino alcune difficoltà politiche e finanziarie, l'Arabia Saudita e gli altri paesi più piccoli del CCG attraversano una fase di tranquillità ed espansione. Tranquillità ed espansione sono legate alla sicurezza garantita dalla presenza americana nei confronti sia di un ritorno della minaccia irachena sia della percezione di una crescente minaccia iraniana.

L'Iran, a causa dell'incoerenza e della debolezza dei processi di politica interna, non riesce a realizzare i suoi obiettivi di normalizzazione in modo convincente. La presenza americana nella regione, vista da larghi strati dell'opinione pubblica come una minaccia alla sopravvivenza della repubblica islamica, rafforza le opposizioni, costringe il Governo ad avallare una politica di rinnovato attivismo internazionale e di riarmo e, in definitiva, indebolisce i possibili tentativi di Rafsanjani di riavvicinarsi all'Occidente e agli USA e gli sforzi di migliorare le prospettive dell'economia. La nuova Amministrazione americana sembra sempre più orientata a individuare nell'Iran la maggiore minaccia della regione e chiede l'istituzione di sanzioni contro il regime riarmista, sovversivo e terrorista di Teheran. Gli USA perciò sembrano volersi assegnare nella regione un compito di contenimento dell'Iran.

Per quanto riguarda l'Iraq, è chiaro che l'obiettivo di far cadere il regime di Saddam Hussein attraverso la pressioni delle sanzioni e delle altre misure dell'ONU si è dimostrato illusorio. In un paese sia pure politicamente frammentato ed economicamente rovinato, il regime appare rafforzato e ben intenzionato a sopravvivere. Questa situazione dell'Iraq crea oggi un vuoto, le cui implicazioni sono temute da molti Stati della regione. Tuttavia, la condizione di debolezza e frammentazione del paese non manca di palesare le sue convenienze in relazione a una serie di situazioni che riguardano parecchi Stati della regione. Di conseguenza, il dilemma che si presenta oggi agli attori regionali non è tanto fra il ripristino della sovranità/integrità irachena e lo smembramento dell'Iraq, quanto fra detto ripristino e il perdurare di una indefinita situazione di debolezza e frammentazione. Più nettamente a favore del ripristino dell'integrità irachena sono Egitto e Turchia. Ma di gran lunga preferita da tutti gli altri appare l'opzione di

tenere l'Iraq nel limbo, cioè di mantenere il vuoto attuale (sebbene si possa dire anche che questa opzione è più il risultato dell'inerzia che di una precisa volontà in tal senso).

Il fattore che rende possibile il perdurare di tale vuoto senza che ne derivino immediate spinte destabilizzanti è, ancora una volta, la presenza massiccia, politica, ma anche e soprattutto militare, degli USA. Non è certo un caso se la nuova pianificazione militare americana (la cosiddetta «Bottom-Up Review»), ha preso a modello la Guerra del Golfo ed ha ipotizzato la necessità di poter alimentare contemporaneamente due conflitti di quel livello.

Le decisioni che la nuova Amministrazione prenderà in relazione alla presenza americana all'estero e alle modalità secondo cui gli USA intendono mantenere la loro *leadership* mondiale, pur riducendo tale presenza, appaiono perciò cruciali per l'avvenire della regione del Golfo. Si presentano quattro possibilità:

- 1.1 gli USA restano nel Golfo, garantendo gli equilibri che la loro stessa presenza contribuisce a formare e riempiendo loro stessi il vuoto dell'Iraq; l'obiettivo viene definito come «dual containment», cioè sia dell'Iran sia dell'Iraq; la conseguenza è una stabilizzazione che richiede però una continua e difficile gestione degli interessi e dei conflitti regionali;
- 1.2 gli USA si ritirano lasciando la situazione così com'è oggi; la conseguenza potrebbe essere di profonda e rapida destabilizzazione;
- 1.3 gli USA, nel quadro di una loro decisione di ritirarsi, arrivano ad un accomodamento con Saddam Hussein; il rischio è che si ripeta nella regione il corso degli eventi che l'ha condotta dove oggi si trova;
- 1.4 gli USA riannodano un legame di collaborazione strategica con l'Iran, a condizione che quest'ultimo segua una politica di moderazione e di stabilizzazione regionale: una tale politica appare oggi altamente improbabile, data la situazione interna iraniana, ma se devesse delinearsi potrebbe portare ad una politica «dei due pilastri» (saudita e iraniano) non dissimile da quella condotta originariamente dagli USA.

Le dichiarazioni più recenti dell'Amministrazione e il bombardamento di Bagdad del 25 giugno 1993 fanno ritenere che la prima opzione – una presenza diretta nella regione – sia quella che Clinton intende adottare. Se così sarà, inevitabilmente lo scenario di sicurezza del Golfo ruoterà intorno alle politiche e alle scelte americane, che finirà per condizionare anche le scelte e le priorità degli altri attori esterni, in primo luogo della Russia.

La presente ricerca si propone di configurare la struttura di possibili nuove istituzioni collettive di sicurezza da costituire dopo l'esperienza della crisi fra Kuwait e Iraq e, prima ancora, di quella fra Iran e Iraq. Negli ambienti internazionali la situazione che si è creata a seguito di queste crisi, in particolare il ruolo che è stato assegnato all'ONU dalla risoluzione che ha fissato le regole del «cessate il fuoco» con l'Iraq (la risoluzione n. 687 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del 3 aprile 1991), è considerata come un'importante e necessaria premessa per la creazione nell'area del Golfo e dell'intero Medio Oriente di un regime collettivo di sicurezza capace di apportare pace e stabilità in una delle aree per contro più turbolente del globo. Tuttavia, quale che sia la rilevanza di questo particolare sviluppo, la costituzione di un regime istituzionale di sicurezza in questa regione richiede la co-presenza di numerose altre condizioni internazionali e locali.

Nei capitoli che seguono esaminiamo quali sono i fattori che, in vista dell'obiettivo di stabilire un regime collettivo di sicurezza regionale, condizionano la politica degli Stati della regione e le loro relazioni. Questi fattori di condizionamento appartengono in parte alla politica regionale, in parte a quella internazionale e in parte, da ultimo, alla politica interna e alle prospettive dell'economia.

Per condurre il nostro esame ci riferiremo a tre gruppi di fattori: quelli che condizionano le politiche d'armamento, quelli che condizionano la sicurezza internazionale e regionale dei paesi interessati e quelli che condizionano la politica interna. Esamineremo quindi gli ultimi sviluppi intervenuti nell'area e cercheremo di trarre alcune conclusioni di prospettiva.

2. Alcuni fattori condizionanti le politiche dell'armamento

Si possono identificare tre ordini di politiche dirette a limitare o condizionare l'armamento degli Stati della regione: le politiche basate sul consenso, quelle dei fornitori e quelle coercitive. Per ciascuna di queste politiche esaminiamo lo stato della questione e formuliamo alcune valutazioni.

2.1 Politiche di limitazione consensuale

Le politiche di limitazione degli armamenti basate sul consenso degli Stati del Golfo sono quelle contenute nei trattati che i loro Governi hanno sottoscritto. La situazione attuale, con riferimento ai principali accordi e trattati internazionali è data dalla tabella 1, nella quale si sono considerati il Protocollo di Ginevra del 1925, il Trattato sulla non proliferazione nucleare (TNP), la Convenzione sulle armi batteriologiche (BWC) e la recente Convenzione sulle armi chimiche (CWC) ¹. Non esistono trattati o accordi regionali che contemplino la limitazione o il controllo degli armamenti fra gli Stati dell'area ².

Com'è noto il Protocollo di Ginevra riguarda solamente l'*interdizione dell'uso* in guerra di gas asfissianti, tossici o «simili» e dei mezzi di guerra batteriologica. Sebbene detto Protocollo dal punto di vista dell'efficacia possa considerarsi largamente superato dalla recente CWC e dalla BWC del 1972, entrambi veri e propri strumenti di *disarmo*, occorre nondimeno ricordarlo, perché costituisce un significativo second'ordine di limitazione per tutti quegli Stati che non firmassero la BWC e/o la CWC o che, avendole firmate, le dovessero poi denunciare.

¹ Per il profilo istituzionale si veda la rassegna di N. Ronzitti nel cap. su ⁻Il diritto internazionale in IAI, L'Italia nella politica internazionale 1988-1989, Franco Angeli, Milano, 1990, pp. 361 e ss. Dal punto di vista della sostanza: Z.S. Davis, Non-Proliferation Regimes: A Comparative Analysis of Policies to Control the Spread of Nuclear, Chemical and Biological Weapons and Missiles, Congressional Research Service, Washington D.C., 1991. Gli sviluppi sono seguiti in Sipri Yearbook 1992. World Armaments and Disarmament, Sipri, Oxford University Press, e in Arms Control Reporter. Sulla recente CWC si vedano i numeri monografici dedicati all'argomento dalle riviste Disarmament, vol. 16, n. 1, 1993 e Arms Control Today, Oct. 1992.

² Si veda: S.A. Stahl, G. Kemp (eds.), Arms Control and Weapons Proliferation in the Middle East and South Asia, St. Martins Press, New York, 1992; G. Kemp, The Control of the Middle East Arms Race, Carnegie Endowment for International Peace, 1991; D. Gold, Arms Control in the Middle East, The Jaffee Center for Strategic Studies n. 15, Tel Aviv University, The Jerusalem Post & Westview Press, 1990.

Come si vede dalla *tabella 1*, il Protocollo di Ginevra è stato ratificato da tutti gli Stati del Golfo, con l'eccezione dell'Oman e degli EAU. Per quanto riguarda la BWC la situazione è analoga: l'Oman non l'ha firmata, mentre gli EAU l'hanno firmata ma non l'hanno ratificata. La CWC – al momento in cui questa analisi è compiuta – risulta firmata da tutti gli Stati del Golfo con l'eccezione dell'Iraq. È difficile che l'Iraq firmi, almeno finché il contenzioso di questo paese con il Consiglio di sicurezza dell'ONU sull'applicazione delle sanzioni e delle misure coercitive di disarmo non sarà superato.

Tab. 1 - Posizione dei principali paesi del Golfo nei riguardi dei maggiori trattati internazionali di disarmo e limitazione degli armamenti (situazione al 15 aprile 1993)

Paese	Protocollo Trattato di Ginevra	TNP	BWC	CWC(4)
Iran	1929	1970 (2)	1973	1993
Iraq	1931	1969 (2)	1991	no
Arabia Saudita	1971	1988	1972	1993
Bahrein	1988 (3)	1988 (3)	1988 (3)	1993
Emirati Arabi Uniti	no	no	n.r. (1)	1993
Kuwait	1971 (3)	1989 (3)	1972 (3)	1993
Oman	no	no	no	1993
Qatar	1976	1989	1975	1993
	altri paesi arabi e del	Medio Oriente	e Harris State	
Algeria	no	no	no	1993
Egitto	1928	1981 (2)	n.r. (1)	no
Giordania	1977 (3)	1970(2)	1975	no
Israele	1969	no	no	1993
Libano .	1969	1970(2)	1975	no
Libia	1971 (3)	1975 (2)	1982	no
Marocco	1970	1970 (2)	n.r. (1)	1993
Siria	1968 (3)	1969 (3)	n.r. (1)	no
Sudan	1980	1973 (2)	no	no
Tunisia	1967	1970 (2)	1973	1993
Yemen	1971	1979	1979	1993

⁽¹⁾ firmato ma non ratificato.

Fonte: Sipri, Sipri Yearbook 1992. World Armaments and Disarmament, Oxford University Press, 1992 (aggiornamenti da Arms Control Reporter).

con accordo di salvaguardia.

⁽³⁾ l'adesione al trattato non costituisce riconoscimento di Israele.

⁽⁴⁾ la CWC è stata aperta alla firma il 13 gen. 1993; l'adesione registrata nella tabella allude alla firma e non anche alla ratifica.

La situazione relativa al TNP nel Golfo vede la firma da parte di tutti gli Stati, con l'eccezione di Oman e EAU. In particolare, Iran e Iraq hanno accettato a complemento del Trattato l'accordo di salvaguardia e Kuwait e Bahrein hanno firmato specificando che l'adesione al TNP non implica il riconoscimento di Israele.

Va sottolineato il fatto che la situazione del Golfo – similmente a quella del Maghreb – appare nell'insieme meno influenzata dal conflitto con Israele (paese *non* firmatario) di quella dei paesi del Vicino Oriente, che è invece concentrata esattamente su questo punto. Il fatto che Kuwait e Bahrein abbiano apposto al Protocollo, al TNP (e alla BWC) una clausola di disconoscimento di Israele (che potrebbe implicare la disapplicazione degli accordi in questione nei confronti di tale paese), non sembra poter smentire tale differenziazione.

Quest'ultima è invece evidenziata dal rifiuto di Egitto, Giordania, Libano e Siria a ratificare la CWC (posizione con cui solidarizzano i radicali. Libia e Sudan). È noto che questa posizione riflette la dottrina di deterrenza di questi paesi nei confronti dell'arma nucleare israeliana tramite il possesso dell'arma chimica. Tale posizione, riemersa in occasione della firma della CWC, era stata tenacemente sostenuta e argomentata da quasi tutti i paesi arabi in occasione della conferenza sulle armi chimiche organizzata dal Governo francese nel 1989 a Parigi. Oggi, nell'ambito dei negoziati arabo-israeliani e nella prospettiva della conferenza di revisione del TNP del 1995, si tratta con tutta evidenza di una posizione negoziale prima che militare. Infatti, i paesi del Vicino Oriente che non hanno firmato la CWC sono essenzialmente i paesi arabi che negoziano con Israele (mentre Israele ha firmato questa convenzione, ma non il TNP).

Da un punto di vista negoziale, il mutare del quadro conflittuale arabo-israeliano grazie al progredire dei negoziati di pace potrebbe consentire almeno tre diverse evoluzioni:

2.1.1 La prima, la più positiva, ma anche la meno probabile a questo stadio, consiste nella rinuncia di Israele al suo armamento nucleare e nella sua accessione al TNP come stato non nucleare, ripetendo in tal modo la scelta compiuta dal Sud Africa il 24 marzo 1993. Come nel caso sudafricano, Israele potrebbe prendere questa decisione sulla base di un riesame della sua situazione strategica. Tuttavia, nel caso

del Sud Africa la decisione di dotarsi di un armamento nucleare era motivata essenzialmente dalla volontà di dotarsi di una capacità di deterrenza nei confronti della presenza sovietica e cubana in Angola, ed era quindi venuta a cadere dopo gli accordi sulla Namibia e sul ritiro delle truppe cubane, oltre che dopo gli eventi che hanno portato alla dissoluzione dell'URSS. Nel caso israeliano invece la motivazione dell'armamento nucleare (supposto, ma mai ufficialmente riconosciuto) sembra legata solo in parte a potenziali minacce sovietiche, ed in maggiore misura alle minacce derivanti da un possibile riarmo nucleare arabo-islamico, ad altre minacce di distruzione di massa della popolazione israeliana (con mezzi convenzionali o non convenzionali) e alla possibilità di una sconfitta totale dello stato di Israele che potrebbe condurre ad un nuovo olocausto. In tal caso, per superare questi timori, sarebbe necessario arrivare a mettere in piedi un sistema molto complesso, stringente e sicuro di sicurezza regionale e di controllo degli armamenti, ed insieme un sistema certo di garanzie efficaci contro una sua eventuale violazione: un complesso di fattori ancora ben lungi dal realizzarsi.

2.1.2 La seconda consiste nella accessione di Israele al TNP in quanto potenza nucleare. Ciò potrebbe accompagnarsi ad un regime più generalizzato di salvaguardie, valide sia per i paesi nucleari che per quelli non nucleari firmatari del TNP, da negoziare alla prossima conferenza di revisione venticinquennale del Trattato. Tuttavia anche questa soluzione presenta alcune gravi controindicazioni. Difficilmente un aumento del numero dei paesi nucleari riconosciuti dal TNP potrebbe essere accettato pacificamente da una gran parte degli attuali firmatari. A parte il fatto che alcuni paesi (come l'Italia) hanno sottoscritto il Trattato sulla base di una limitazione formale legata al fatto che il numero dei paesi nucleari non doveva aumentare (poiché un tale aumento avrebbe potuto costringere ad una revisione dell'accettazione della politica di non proliferazione) è evidente come altri paesi sulla soglia dell'acquisizione dell'arma nucleare (o già in possesso di tale tecnologia, anche senza averlo ufficialmente riconosciuto) vorrebbero essere inclusi in una simile revisione che, di fatto, segnerebbe una sconfitta ufficiale della non proliferazione. Sul piano regionale inoltre, il riconoscimento ufficiale di una differenza di status nucleare tra Israele e gli altri paesi del Medio Oriente non potrebbe che alimentare le reazioni negative già ricordate e legittimare politiche di riarmo nelle più diverse direzioni.

2.1.3 La terza, più pragmatica, consiste nella continuazione della situazione attuale. Tuttavia tale situazione potrebbe evolvere in modo più positivo con l'evolvere del processo di pace e, augurabilmente, di cooperazione tra Israele e almeno un certo numero di paesi arabi. In un tale quadro è possibile immaginare la conclusione di una serie di accordi regionali di cooperazione e sicurezza, accompagnati da esplicite garanzie, per quel che riguarda la sicurezza contro l'uso di armi di distruzione di massa, da parte delle potenze nucleari in generale e degli USA in particolare, volte ad assicurare una lenta, ma progressiva, diminuzione di importanza di queste armi nella percezione di sicurezza degli stati della regione, sino a permettere la realizzazione dell'ipotesi sub 2.1.1. Tuttavia è chiaro come una simile ipotesi resterebbe aperta ancora per lungo tempo alla possibilità di evoluzioni negative.

Il limite della differenza fra Golfo e Vicino Oriente qui rilevata sta soprattutto nell'Iraq. L'Iraq, come i paesi del CCG, è membro del TNP e ha firmato sia il Protocollo, sia la BWC (nell'anno della sua sconfitta: il 1991), ma ha usato l'arma chimica contro i curdi nel corso del conflitto con l'Iran e ha perseguito un importante programma clandestino di armamento nucleare e chimico che solo la sua sconfitta ha messo in luce. Per contro, pur avendo nel frattempo sviluppato un vasto armamento chimico, non l'ha poi usato allorché è entrato in conflitto con il Kuwait e la coalizione multinazionale dell'ONU, probabilmente per un calcolo più politico che militare.

La posizione dell'Iraq è a cavallo fra i due teatri, con motivazioni solo in parte coincidenti con le problematiche sub-regionali di sicurezza del Golfo e del Vicino Oriente e in gran parte, invece, risalenti a una volontà di potenza e di affermazione nazionale che appare più intensa, quanto meno, di quella di altri attori arabi.

Per concludere su questo punto va aggiunto che, negli ultimi due anni si sono moltiplicati gli allarmi nei confronti dell'Iran. Questo paese, secondo valutazioni soprattutto statunitensi, è impegnato, malgrado la sua appartenenza al TNP, in un programma di armamento nucleare. Iraq e Iran – si può notare – sono entrambi firmatari di un

TNP con clausola di salvaguardia, quindi rafforzato. Tuttavia la questione della cosiddetta «bomba islamica» deve essere vista in un quadro più ampio e globale di quello relativo alla sola regione del Golfo, o anche a tutto il Medio Oriente ed il mondo arabo. In questo caso infatti esistono connessioni, potenziali alleanze e rischi di carattere pluriregionale o persino globale.

Il paese che è più vicino ad acquisire una tecnologia nucleare di carattere militare (secondo alcuni l'avrebbe già acquisita), è il Pakistan 3. Benché le ragioni per lo sviluppo del programma militare nucleare pakistano siano da ricercare all'interno dei rapporti triangolari Cina-India-Pakistan, il suo programma fu inizialmente finanziato dalla Libia (in cambio di una promessa di concessione di tecnologie e addestramento), ed è stato a volte presentato come il tentativo di costruire una bomba «islamica», oltre che nazionale. In ogni caso è evidente come il completamento o meno di questo programma sia legato a fattori politici che nulla hanno a che fare con il Medio Oriente (ad esempio, il Pakistan ha più volte affermato di essere disposto a firmare il TNP solo su base di reciprocità con l'India). Gli Stati Uniti hanno tentato di affrontare la questione proponendo di convocare una conferenza pentapartita (Pakistan, India, Russia, Cina e USA), che è sinora fallita per l'opposizione dell'India (che vorrebbe porre sotto controllo l'armamento nucleare cinese). Vi è quindi un «effetto contagio» della minaccia nucleare, che si sposta di regione in regione, creando nuovi problemi e alimentando la spirale del riarmo.

2.2 Politiche dei fornitori

Sono attualmente in vigore tre accordi fra fornitori volti alla limitazione dei trasferimenti di armi e sistemi: il Gruppo Australia (Australia Group), riguardante le armi e le tecnologie chimiche; il Missile Technology Control Regime (MTCR), riguardante i missili balistici, e il

³ Vedi in particolare Brahma Chellaney, "The Challenge of Nuclear Arms Control in South Asia", in *Survival*, Automn 1993, volume 35 n. 3, pp. 121-136. Sulla stessa rivista, per quel che riguarda il Sud Africa, si veda Darryl Howlett e John Simpson, "Nuclearisation and Denuclearisation in South Africa", pp. 154-173.

Club di Londra (London Suppliers Club), riguardante le tecnologie nucleari. È in gestazione, infine, un Gruppo dei Cinque maggiori esportatori di armi convenzionali per limitare i trasferimenti di queste ultime.

Sebbene il Gruppo dei Cinque sia nato, dopo la guerra contro l'Iraq del 1990-91, con un occhio particolare al Medio Oriente e al Golfo, si tratta nel complesso di iniziative che non riguardano in modo particolare queste regioni.

Il Gruppo Australia è nato nel gennaio 1987 sulla base delle pratiche di controllo delle esportazioni di tecnologie chimiche seguite unilateralmente sin dal 1984 da un gruppo di paesi in relazione alla guerra Iran-Iraq. Il Gruppo controlla attraverso un sistema di licenza le esportazioni di 50 prodotti chimici che possono avere un uso militare. Ne fanno parte i paesi della CE, la Commissione della CE, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Nuova Zelanda, la Svizzera e gli USA.

Il MTCR è stato formato nell'aprile del 1987 e comprende presentemente 14 Stati (USA, Canada, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Norvegia, Giappone, Australia). Altri tre Stati (Svezia, Svizzera e l'ex URSS) si sono impegnati ad attenersi alle regole del Gruppo pur non facendone formalmente parte. Il Gruppo riguarda i missili considerati in grado di trasportare testate nucleari, con una gittata minima di 300 km. e una portata utile di 500 kg.

Esso controlla le esportazioni di missili terra-terra (SSM) convenzionali, i veicoli spaziali, i principali sottosistemi per SSM e le attrezzature e gli equipaggiamenti per produrre SSM. Su altri manufatti (computer di bordo, sistemi inerziali di navigazione, parti di fusoliere e di motori per missili) e relative tecnologie gli esportatori sono impegnati a richiedere l'assicurazione che non saranno impiegati per la produzione di missili.

Il Club di Londra, infine, contempla l'obbligo dei paesi aderenti di sottomettersi a un'ispezione dell'AIEA relativamente alle esportazioni di un numero di manufatti elencati in una lista convenuta.

Le limitazioni in questione non hanno impedito una notevole diffusione delle armi e delle relative tecnologie. Gli arsenali scoperti in Iraq dopo la sconfitta e le armi impiegati da questo paese nel corso del

conflitto 1990-91, al pari delle armi impiegate in precedenza nel corso del conflitto Iraq-Iran, hanno dimostrato la porosità degli accordi fra fornitori.

I sistemi di controllo delle esportazioni di alcuni paesi partecipanti si sono mostrati inefficaci. Il MTCR, in particolare, non contempla una definizione adeguata di missile in relazione ai teatri del Medio Oriente e -in parte- del Golfo, teatri che danno una funzione strategica anche a missili di corta gittata. Infine, sono emersi nuovi fornitori fra i più avanzati dei paesi in via di sviluppo che non appartengono a detti gruppi di autolimitazione e, spesso, non intendono appartenervi. Resta incerta la posizione dei successori dell'URSS.

Il Gruppo dei Cinque è nato sulla scia dell'iniziativa presa dal presidente americano Bush il 29 maggio 1991 con la quale è stato proposto un accordo fra i cinque maggiori esportatori di armamenti verso i paesi in via di sviluppo, che coincidono con i membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU (circa 80% delle esportazioni totali).

La proposta di Bush si concentrava sul Medio Oriente e riguardava il controllo e la limitazione dei trasferimenti di tecnologie e l'applicazione di misure contro la proliferazione nucleare ⁴. Il Gruppo incorpora anche l'iniziativa che dopo pochi giorni prendeva il presidente francese Mitterrand, analoga a quella di Bush ma riferita anche ad altre regioni ⁵.

Il Gruppo si è riunito numerose volte, ma non è riuscito ad elaborare criteri su cui convenire. I suoi membri si sono accordati sulle categorie di armi convenzionali trasferite verso il Medio Oriente che dovrebbero fare oggetto di notifica. Tuttavia, nella riunione del febbraio 1992 non hanno raggiunto gli accordi necessari a realizzare questi criteri, impegnandosi a notifiche tempestive, in grado di dare luogo – nel linguaggio dei negoziatori americani – a «significative consultazioni» sui singoli trasferimenti ⁶.

Di fatto, secondo dati resi noti dalla CIA, nel 1991 gli USA avrebbero inviato alla regione armi per un valore di 4,4 miliardi di dollari, il

⁴ Middle East Arms Control Initiative-, White House-Office of the Press Secretary, 26 mag, 1991, in *Arms Control Reporter*, 6-91/453.D.11-12.

⁵ Le Monde, 4 giu. 1991.

⁶ Si veda «President Bush's Middle East Arms Control Initiative: One Year Later», Arms Control Today, giu. 1992, pp. 11-16.

Regno Unito per 3,5, la Russia (e forse altre repubbliche della CIS) 2,5, la Francia 1,5 e la Cina 300 milioni 7. La Cina è riluttante a limitare la propria strategia di esportazioni. La Russia non controlla bene i propri arsenali. Ma, soprattutto, gli USA hanno assunto una posizione incoerente con la loro stessa iniziativa.

Infatti, come è mostrato dalla *tabella 2*, fra il 2 agosto 1990 (inizio della crisi del Golfo) e il 2 marzo 1991 (data del cessate il fuoco con l'Iraq) e poi dal cessate il fuoco al 14 settembre 1992 (ultima data per la quale si dispone di dati elaborati) sono stati notificati al Senato USA trasferimenti di armi convenzionali verso i paesi e per gli importi (milioni di US\$) menzionati nella tabella, con una netta prevalenza delle destinazioni nel Golfo 8.

Di questi 32,3 miliardi di trasferimenti, ben 19,3 sono stati notificati dopo l'iniziativa del presidente Bush. Si tratta beninteso di cifre relative agli annunci. I trasferimenti effettuati dopo il cessate il fuoco sono grosso modo una metà: 10,8 miliardi di US\$ (nel giu. 1992) 9.

Perciò, anche le limitazioni di armi convenzionali da parte dei fornitori sono poco efficaci, probabilmente anche meno efficaci dei regimi di controllo sulle armi non convenzionali, che un certo effetto di rallentamento sull'acquisizione di tali armamenti riescono a sortire.

⁸ La US Government Arms Control and Disarmament Agency, nel suo Annual Report, Washington, DC, GPO 1992, p. 32, fornisce la seguente tabella relativa al periodo 1983-1990, che elenca in ordine discendente i maggiori paesi acquirenti (valori in mln di dollari, correnti), e relativa al valore presunto degli accordi di vendita o trasferimento conclusi:

	N.	Paese	1983-86	1987-90	1983-90	
The same	1	Arabia Saudita	21.819	46.576	68.495	est ment
	2	Iraq	20.490	9.965	30.455	
	3	Iran	8.940	9.990	18.930	
	4	India	9.261	7.505	16.766	
	5	Afghanistan	3.315	10.920	14.235	
	6	Egitto	5.812	7.040	12.852	
	7	Siria	7.235	5.590	12.825	
	8	Cuba	6.685	5.921	12.606	

^{9 -}New World Orders: U.S. Arms Transfers to the Middle East-, Arms Control Today, Sept. 1992, pp. 36-37.

⁷ Si veda «Impasse on Arms Accord», International Herald Tribune, 1' giu. 1992.

Tab. 2 - Trasferimenti USA di armi verso il Golfo e il Vicino Oriente, milioni di US\$ (2 ago. 1990/14 set. 1992)

	PERIODO			
Paese	02.08.1990/02.03.1991	02.03.1991/14.09.1992	Totale	
artine oper en	Golfo	alleb cassan a constru	ligate)	
Arabia Saudita	9,730	16,000	25,700	
Bahrein	37		37	
Emirati Arabi Uniti		737	737	
Kuwait		2,850	2,850	
Oman		150	150	
	Vicino Or	iente		
Egitto	1,951	216	2,176	
Israele	198	270	468	
Marocco		250	250	
TOTALE	11,916	20,473	32,300	

2.3 Politiche coercitive

Le politiche coercitive sono quelle poste in essere dall'ONU nei confronti dell'Iraq dopo il cessate il fuoco del 2 marzo 1991.

In primo luogo, sebbene non si tratti di politiche riguardanti gli armamenti, va ricordato che alla zona di esclusione aerea nel Kurdistan (a nord del 36° parallelo), corredata dalla presenza di forze multinazionali aeree e terrestri al confine con la Turchia, posta in essere nei mesi successivi al cessate il fuoco, si è aggiunta il 27 agosto 1992 la zona di esclusione aerea a sud del 32° parallelo, riguardante la zona popolata dagli iracheni di religione sciita, sotto la gestione di forze aeree americane, britanniche e francesi stanziate nei paesi del CCG.

In secondo luogo, va soprattutto ricordato il meccanismo di disarmo dell'Iraq, avente il suo fondamento nella risoluzione 687 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la risoluzione cioè del cessate il fuoco (3 aprile 1991). Quest'ultima richiedeva all'Iraq, entro 15 giorni dalla sua adozione, di dichiarare ubicazione, tipo e ammontare delle armi da eliminare, rimuovere o rendere inoffensive: le armi chimiche, quelle biologiche, gli stock dei loro agenti, i relativi sottosistemi e componenti e tutti i loro

dispositivi di ricerca, sviluppo, supporto e fabbricazione; i missili balistici con una gittata superiore ai 150 km, le loro parti principali e i dispositivi per la loro riparazione e produzione; le armi nucleari, i materiali impiegabili nella produzione di armi nucleari e ogni loro dispositivo di ricerca, sviluppo, supporto e fabbricazione.

Con la risoluzione 715 dell'11 ottobre 1991, inoltre, il Consiglio di Sicurezza ha approvato il dettaglio esecutivo dei due piani, menzionati dalla risoluzione 687, destinati alla sorveglianza e alle verifiche atte a impedire che l'Iraq nel *futuro* utilizzi, sviluppi, fabbrichi e acquisisca le armi oggetto di eliminazione. I due piani riguardano rispettivamente le armi non nucleari e quelle nucleari.

Perché le Nazioni Unite potessero condurre a buon fine questi compiti è stata costituita all'inizio del maggio 1991 la UNSCOM (United Nations Special Commission), incaricata di condurre le necessarie ispezioni, di eliminare, rimuovere o rendere inoffensive le armi chimiche, quelle biologiche, i missili balistici e di applicare il relativo piano di sorveglianza e verifica. Per le analoghe operazioni relative alle armi nucleari e ai materiali impiegabili nella produzione di dette armi l'incarico è svolto da un Gruppo d'azione dell'AIEA, sotto la supervisione del direttore generale di questo organismo. L'UNSCOM assiste l'AIEA e coopera con essa nel raggiungimento dei suoi scopi 10. Il Consiglio di sicurezza ha successivamente ampliato il mandato dell'UNSCOM con la risoluzione 707 del 15 agosto 1991, sottolineando il dovere dell'Iraq di sottoporsi alle ispezioni in qualsiasi momento e senza condizioni.

Dalla loro istituzione fino all'inizio del 1993, l'UNSCOM e l'AIEA hanno condotto circa 40 missioni. Esse hanno portato all'identificazione di un numero di siti e di armi assai superiore e assai più significativo di quanto dichiarato dal Governo iracheno. Hanno inoltre consentito una prima sostanziale distruzione o rimozione delle armi identificate ¹¹.

¹⁰ Per i dettagli su questi organismi e il loro lavoro si veda: R. Ekéus, ^{*}The United Nations Special Commission on Iraq*, in Sipri Yearbook 1992. World Armaments and Disarmament, Sipri, Oxford University Press, 1992, pp. 509-524.

¹¹ Oltre a R. Ekéus, op. cit., si vedano L. Thorne, -laea nuclear inspections in Iraq-, IAEA Bulletin, 1, 1992, pp. 16-24; T.J. Gander, -lraq - The Chemical Arsenal-, Janès Intelligence Review, 4, 9, set. 1992, pp. 413-415. Per i dettagli sull'armamento nucleare: D. Albright, M. Hibbs, -lraq's Quest for the Nuclear Grail: What Can We Learn?-, Arms Control Today, lug.-ago. 1992, pp. 3-11.

La politica irachena è sembrata preoccupata più delle implicazioni dei due piani previsti dalla risoluzione 715, destinati a impedire il riarmo dell'Iraq nel futuro, e delle implicazioni di lungo termine sull'industria del paese (in particolare i divieti e i controlli sulle tecnologie a doppio uso) che dello smantellamento del potenziale bellico accumulato prima dell'invasione del Kuwait. Nell'insieme, il Governo iracheno, alternando compiacenze e reticenze, ha posto in essere un costante ostruzionismo nei confronti dell'UNSCOM e dell'AIEA. A conti fatti, avendo messo nel nulla il meccanismo di pagamento ideato a suo carico dall'ONU rifiutandosi di esportare petrolio, l'Iraq ha anche messo in difficoltà il finanziamento del meccanismo di disarmo.

Gli USA e l'Occidente, da una parte, l'ONU, dall'altra, hanno collaborato alla stessa politica di disarmo, ma con obiettivi profondamente diversi. Mentre gli USA hanno appoggiato l'estrema intrusività delle misure di disarmo allo scopo di far cadere il regime (pronti forse a essere più flessibili con un regime diverso), il motivo per cui l'UNSCOM conduce la sua opera con la massima determinazione è che la vede come la prima attuazione di una zona mediorientale libera da armi nucleari e non convenzionali in cui l'ONU, soprattutto nel futuro, avrebbe un responsabilità preminente 12. La personalizzazione insita nella politica occidentale e americana è probabilmente alla base della sua inconcludenza. La nuova Amministrazione sembra, infatti, orientarsi verso una politica più flessibile e realistica. D'altra parte, fondare, come fa l'ONU, le premesse di una limitazione degli armamenti nella regione sulla coercizione piuttosto che sul consenso potrebbe portare domani a qualche delusione. Abbiamo visto le debolezze e le ambiguità delle politiche consensuali, abbiamo visto l'inefficacia delle politiche dei fornitori, dobbiamo concludere registrando circa le politiche coercitive larga fiducia nell'esperienza che stanno offrendo alle squadre di disarmatori dell'ONU, ma assai minor fiducia

¹² H. Blix, "Verification of Nuclear Nonproliferation: The Lesson of Iraq", *The Washington Quarterly*, 15, 4, 1992, pp. 57-65; R. Ekéus, "The Iraqi Experience and the Future of Nonproliferation", *ibidem*, pp. 67-73; E. Chauvistré, *The Implications of Iaea Inspections under Security Council Resolution 687*, Unidir, Research Paper n. 11, United Nations, New York, 1992, parte II e conclusioni.

nella loro idea tecnocratica che la coercizione attuale possa surrogare la volontà politica degli attori regionali nel condurre a una più efficace politica di limitazione e controllo degli armamenti nel Golfo e in tutto il Medio Oriente.

3. Fattori regionali

La storia del Golfo Persico negli ultimi venti anni è costellata di tentativi di creare nella regione un equilibrio di potere duraturo, capace di garantire la stabilità degli stati regionali e l'accesso sicuro alle due risorse strategiche del Golfo: il transito marittimo e i giacimenti petroliferi.

Già anteriormente alla prima guerra mondiale, e marcatamente a seguito dell'adozione dopo il 1911 del petrolio quale combustibile per le flotte da guerra delle principali potenze dell'epoca, il controllo e la stabilità del Golfo Persico sono venuti a costituire un elemento centrale della sicurezza internazionale ¹³. Quanto agli stati regionali, benché all'inizio del XX secolo solo l'Iran esistesse come stato formalmente indipendente, la storia degli scontri ciclici tra le grandi potenze mesopotamiche e il coinvolgimento in essi della penisola araba risale alle origini stesse della civiltà.

In epoca contemporanea, le alterne vicende della rivalità endemica tra le due grandi potenze regionali, l'Iran e l'Iraq, è stata amplificata da due nuovi fattori: da un lato la già ricordata acquisizione di valore strategico delle risorse petrolifere, dall'altro la crescita di potenza, sopratutto finanziaria, da parte degli stati della Penisola araba, primo tra tutti l'Arabia Saudita.

I fattori decisivi per la determinazione della stabilità o instabilità dell'equilibrio regionale si sono fatti perciò più complessi, superando la capacità di controllo, anche temporanea, non solo dei singoli stati regionali, ma anche delle maggiori potenze extra-regionali.

La storia degli ultimi venti anni, che ripercorriamo qui di seguito,

¹³ Per un approfondimento sul periodo cfr. Bertrand C. Busch Britain and the Persian Gulf 1894-1914, Londra: Cambridge University Press, 1968. Per un'analisi della continuità storica Ian O. Lesser Oil, The Persian Gulf and Grand Strategy: Contemporary Issues in Historical Perspective, Santa Monica: Rand Publication Series, 1991.

testimonia ampiamente questa complessità attraverso il fallimento di tutti i tentativi operati sinora di instaurare un sistema di sicurezza stabile nella regione.

Per facilitare l'analisi del quadro di sicurezza dei paesi del Golfo sino alla guerra per il Kuwait, nella trattazione che segue i diversi livelli d'azione subregionale (il Golfo), regionale (il Medio Oriente) e internazionale sono descrittì separatamente, come pure è sottolineata la distinzione tra politiche di sicurezza nazionali e le istituzioni multilaterali. È evidente tuttavia che la condizione di equilibrio o squilibrio strategico è la risultante dell'interazione tra tutti i livelli qui distinti per comodità d'analisi.

3.1 Il livello sub-regionale

3.1.1 1968-1979: i tentativi per un sistema di sicurezza collettiva nel Golfo

La storia dei tentativi di creare un sistema di sicurezza regionale collettiva comprendente tutti gli stati litoranei del Golfo è indubbiamente deludente.

Negli anni immediatamente precedenti il disimpegno della Gran Bretagna dal Golfo (1971) gli stati regionali, incoraggiati dalla stessa Gran Bretagna, incrementarono la cooperazione regionale. Stati Uniti e Gran Bretagna, le potenze esterne più interessate e presenti nella regione ritenevano infatti che per impedire che il vuoto di potere creato dal ritiro della ex-potenza coloniale britannica fosse colmato in modo conflittuale da una delle potenze regionali (magari sostenuta nelle sue ambizioni dall'Unione Sovietica) occorresse garantire la stabilità dell'area sia attraverso un sistema di alleanze bilaterali tra gli stati regionali e l'Occidente, sia attraverso la promozione dell'integrazione e possibilmente la difesa collettiva regionale.

Tuttavia, mentre la cooperazione economica orizzontale conseguiva qualche successo e, specie tra gli stati arabi, si traduceva più tardi nella creazione di apposite istituzioni subregionali ¹⁴, la cooperazione

¹⁴ Per un'elenco delle istituzioni di cooperazione economica tra i paesi del Golfo cfr Gerd Nonneman Iraq, the Gulf States and the War, Londra: Ithaca Press, 1986.

politica rimaneva formale, incapace di superare i reciproci sospetti di egemonismo e le cospicue differenze di orientamento politico interno e internazionale esistenti tra Iran, Iraq e Arabia Saudita.

Così, nonostante il riavvicinamento incoraggiato dall'Occidente, l'Arabia Saudita e l'Iran rimanevano reciprocamente diffidenti e la proposta avanzata dallo Shah nel 1968 per la creazione di un'istituzione di sicurezza regionale rimaneva senza risposta. Stessa sorte aveva la proposta avanzata dall'Iraq nel 1970 per la creazione una «Organizzazione Araba di Difesa» (che avrebbe escluso l'Iran).

Nel periodo immediatamente successivo al ritiro inglese l'Arabia Saudita assumeva un ruolo di mediatore tra Iran e Iraq, il cui antagonismo ideologico ed egemonico si coagulava nel contenzioso sulla demarcazione del confine sullo Shatt al-Arab.

Nella prima metà degli anni Settanta gli stati della Penisola araba ¹⁵ intrattenevano rapporti di cauta cooperazione, anche militare ¹⁶, sia con l'Iraq che con l'Iran, ma la rivalità tra questi ultimi, unita ai fondati sospetti dell'Arabia Saudita rispetto alle ambizioni di entrambi, precludeva ogni progresso verso accordi di sicurezza collettiva.

L'accordo raggiunto ad Algeri nel 1975 tra Iran e Iraq per la definizione del confine sullo Shatt al-Arab, mettendo temporaneamente fine alla rivalità tra le due potenze regionali, riapriva la porta alle possibilità di cooperazione regionale.

Nel luglio dello stesso anno il summit dei Ministri degli Esteri Islamici individuava nell'esclusiva responsabilità degli stati regionali e l'inammissibilità della presenza di basi militari straniere i principi irrinunciabili della sicurezza regionale nel Golfo. Nel novembre del 1976 veniva convocata a Mascate (Oman) una conferenza dei Ministri degli

¹⁵ Gli stati della Penisola araba cui si fa collettivamente riferimento sono quelli riuniti nel Consiglio di Cooperazione del Golfo-Ccg (Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Oman); il riferimento non riguarda invece lo Yemen il quale, pur facendo parte della Penisola, ha invece una posizione chiaramente distinta per motivi sia storici che geografici.

¹⁶ L'esempio più cospicuo è la cooperazione tra Iran e Oman (1972-76) contro la guerriglia 'rivoluzionaria' nel Dhofar (sostenuta anche dall'Iraq) e il pattugliamento marittimo congiunto (1974-76) degli stretti di Hormuz (per maggiori dettagli v. Sharam Chubin Security in the Persian Gulf, Londra: Gower-IISS, 1982, pp. 151-52).

esteri dei paesi del Golfo per discutere le prospettive per un sistema collettivo di sicurezza regionale.

Alla conferenza di Mascate, l'Iraq proponeva una rete informale di accordi bilaterali di cooperazione militare e mutua difesa, mentre l'Iran sosteneva la necessità d'un trattato multilaterale di difesa sostenuto dalla creazione di una struttura militare multilaterale permanente e centralizzata. Le posizioni si rivelavano opposte anche sulla questione vitale della regolazione del transito marittimo nel Golfo: Bagdad sosteneva il principio del libero transito (soprattutto per gli stati regionali), mentre Teheran riteneva che il Golfo andasse considerato un mare semi-chiuso e intendeva restringere di conseguenza i diritti di transito nell'area.

Le proposte irachene e iraniane riflettevano evidentemente le rispettive preoccupazioni geostrategiche e le diverse strategie di egemonia regionale. La strategia irachena mirava alla relativa apertura della regione al più vasto insieme arabo, all'interno del quale l'Iraq poteva godere di maggiore influenza e solidarietà; la strategia iraniana puntava invece alla delimitazione di uno spazio sub-regionale sotto il controllo di Teheran.

Gli interessi degli stati della Penisola araba non potevano evidentemente essere soddisfatti da nessuna delle due prospettive egemoniche, perciò l'Arabia Saudita, rinunciando a mediare tra i due progetti contrapposti presentati alla conferenza di Mascate, decretava il fallimento anche di questo tentativo di stabilire un sistema di sicurezza collettiva per il Golfo.

Nonostante ciò, sino alla rivoluzione iraniana del 1978-79 la cooperazione regionale, benché non istituzionalizzata, conosceva nella seconda metà degli anni settanta uno dei suoi periodi migliori, grazie soprattutto alla moderazione ideologica e al conseguente riorientamento della politica estera introdotti nella politica irachena dall'ascesa al potere di Saddam Hussein.

3.1.2 1979-1989: la guerra Iran-Iraq e la nascita del CCG

All'indomani della caduta dello Shah, Arabia Saudita ed Iraq firmavano nel febbraio 1979 un accordo bilaterale di sicurezza, limitato però alla lotta contro l'eversione interna; nel luglio dello stesso anno gli stati della Penisola si riunivano per discutere le possibilità di creare tra loro un embrione di cooperazione di difesa, ma escludevano dalla concertazione l'Oman, ex-alleato dell'Iran legato da una stretta cooperazione di sicurezza con la Gran Bretagna.

Nel settembre del 1979 l'Oman proponeva a sua volta la creazione di un sistema di sicurezza marittima collettiva per l'area di Hormuz basato su una forza regionale a cui avrebbero partecipato tutti gli stati litorali (Iran incluso); la forza regionale avrebbe operato all'interno del Golfo, ma sarebbe stata collegata ad una forza navale multinazionale occidentale (composta da Stati Uniti, Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca) stazionante al di fuori del Golfo; com'era prevedibile, la proposta dell'Oman veniva bocciata sia dall'Iraq che dagli altri stati della Penisola.

La progressiva intensificazione dell'eversione rivoluzionaria iraniana contro gli stati arabi del Golfo, provocava una più stretta collaborazione in materia di sicurezza interna e, eventualmente esterna, tra l'Iraq e gli stati della penisola.

Tuttavia la proposta irachena del 1980 per la creazione di un patto di difesa comune tra gli stati arabi del Golfo dotato d'una struttura militare permanente veniva rifiutata ancora una volta dall'Arabia Saudita che, nonostante il linguaggio accattivante della proposta ¹⁷, vi leggeva il tentativo di approfittare del pericolo iraniano per sottomettere definitivamente gli stati della Penisola, in particolare costringendo Riyadh a rinunciare all'alleanza de facto con gli Stati Uniti.

In altri termini, nemmeno lo shock provocato dalla rivoluzione in Iran riusciva a cementare una vera alleanza tra gli stati della Penisola e l'Iraq.

Resta tuttora dubbio se l'Arabia Saudita abbia o meno incoraggiato direttamente l'Iraq ad invadere l'Iran. In ogni caso, a guerra scoppiata Riyadh dimostrava chiaramente quale fosse la propria strategia: sostenere sostanzialmente ma copertamente l'Iraq, consolidare la propria egemonia sulla Penisola e contare, nel caso estremo di una disfatta irachena e di un attacco iraniano, sull'intervento occidentale.

¹⁷ Per il testo della proposta delineata nella 'Carta Nazionale Araba' enunciata dall'Iraq nel febbraio 1980 cfr Survival, luglio-agosto 1980, p. 178.

In effetti, l'assorbimento delle due potenze regionali nel conflitto, presto dimostratosi difficilmente destinato a risolversi con una netta vittoria dell'uno o dell'altro, nonostante i seri rischi di sovversione interna, offriva all'Arabia Saudita la possibilità di aumentare il proprio valore strategico per l'Occidente e di allineare alle proprie politiche gli stati della penisola, ormai privati della tradizionale alternativa dell'alleanza con una delle due potenze regionali .

La forzata unità della Penisola sotto l'egida saudita si traduceva nella creazione del Consiglio di Cooperazione del Golfo-CCG (maggio 1981). Istituito con lo scopo dichiarato di realizzare «il coordinamento, l'integrazione e la cooperazione tra gli stati membri in ogni campo allo scopo di giungere all'unità tra di loro» (art. 4 dello Statuto), il CCG si dotava di una struttura istituzionale permanente per la cooperazione economica e la concertazione politica.

Benché non compreso ufficialmente tra i settori di cooperazione, il coordinamento in materia di sicurezza interna ed esterna è divenuto uno dei settori di azione prioritari del CCG sin dalla sua fondazione ¹⁸. Tuttavia, mentre sul piano della sicurezza interna il coordinamento antiterrorismo del CCG raggiungeva risultati soddisfacenti per i regimi, la capacità comune di difesa esterna non raggiungeva neanche il livello di efficienza atto a farne un deterrente minimo credibile, capace di imporre un costo significativo all'attacco da parte di una delle due potenze regionali.

Il raggiungimento di una capacità di deterrenza minima da parte dei paesi della Penisola è effettivamente condizionato da importanti limiti oggettivi, primo fra tutti la scarsità numerica e qualitativa delle risorse umane autoctone. Tuttavia è stata soprattutto la volontà politica degli stati membri a privare sinora il CCG d'una credibile capacità di difesa.

Nonostante il CCG abbia formalmente adottato sin dal gennaio 1982 un vasto programma di integrazione nel settore della difesa ¹⁹ e la crea-

¹⁸ Per un'analisi dettagliata delle politiche in questo settore cfr. Laura Guazzone «Gulf Co-operation Council: the security policies», Survival, marzo-aprile 1988.

¹⁹ Il programma adottato dai ministri della difesa del CCG nel gennaio 1982 comprendeva: il coordinamento delle acquisizioni di armamenti, lo sviluppo di un'industria militare indipendente in collaborazione con altri stati regionali, il miglioramento comune delle capacità di addestramento, lo sviluppo di un sistema integrato di difesa aerea (per maggiori dettagli cfr Guazzone op. cit.).

zione di una forza comune di rapido intervento, l'attuazione di questi programmi è rimasta ampiamente sulla carta e gli stati del CCG, pur tributando un ossequio formale alle esigenze di difesa autonoma, hanno continuato ad affidare a garanti esterni la propria sicurezza militare.

La mancanza di volontà politica del CCG di realizzare una difesa comune si spiega in parte con le perduranti diversità di interessi politico-strategico dei paesi membri. In effetti, i sei paesi del CCG sono divisi da irrisolte questioni territoriali, rivalità dinastiche e ordinamenti politici non completamente omogenei (in particolare, prima della guerra del 1991 il sistema costituzionale del Kuwait e del Bahrein contrastava con l'assolutismo teocratico saudita), ma soprattutto dalla diversa collocazione geopolitica che determina una diversa esposizione alle minacce regionali e diverse tradizioni di alleanza con gli altri stati regionali.

Il fattore determinante sembra tuttavia il fatto che il concetto di deterrenza degli stati della Penisola araba resta di tipo *esistenziale*: la vera deterrenza è quella che assicura l'impossibilità dell'annientamento degli stati attuali; se questo èassicurato, poco importa come verranno all'occorrenza attuate militarmente le garanzie di sicurezza su cui questa deterrenza esistenziale si fonda.

Per capire meglio questa diversa, e per molti versi arcaica, cultura strategica, va tenuta presente da un lato l'esiguità del territorio utile di questi paesi che rende relativamente poco rilevanti le capacità di deterrenza intra-belliche, dall'altro la stretta identificazione esistente nella Penisola tra stato e regime e tra regime e famiglia regnante. In questa prospettiva si comprende infatti che l'unica minaccia fondamentale alla sicurezza nazionale è quella capace di alterare stabilmente l'equilibrio politico-culturale su cui l'identificazione tra stato e famiglia regnante si fonda.

Quanto detto sin qui evidenzia chiaramente i limiti dei tentativi precedenti la guerra per il Kuwait di creare un sistema di sicurezza collettivo subregionale nel Golfo. Benché nell'ultimo trentennio ciascuna delle tre potenze regionali abbia in teoria sostenuto la necessità di garantire la sicurezza regionale senza l'intervento di attori esterni, in pratica gli interessi strategici dei principali attori regionali si sono rivelati sostanzialmente divergenti e le differenze di collocazione geopolitica, di orientamento ideologico nonché gli squilibri di potenza (politica, economica, demografica, militare) tra i tre poli del sistema regionale hanno impedito anche il coagularsi di solide alleanze tra due di essi (es. Iraq/Arabia Saudita), che avrebbero potuto costituire un nucleo di stabilizzazione del 'sistema Golfo'.

In questo quadro sono venute costantemente a mancare le condizioni minime necessarie per la costituzione di un sistema di sicurezza collettiva e i vari tentativi intrapresi in questa direzione, fosse pure in risposta alle pressioni dei rispettivi patroni extra-regionali, non sono mai andati oltre le dichiarazioni di intenti.

A questo proposito va sottolineato che dopo la guerra per il Kuwait, è sul livello sub-regionale che si sono concentrati gli sforzi, soprattutto americani, di riequilibrio strategico del Golfo; tuttavia, in assenza di cambiamenti sostanziali del sistema di tripolarismo instabile che caratterizza la regione, pare improbabile che i tentativi odierni di creare un equilibrio stabile abbiano più successo di quelli precedentemente analizzati.

3.2 Il livello regionale

Nell'impossibilità di garantire stabilmente la propria sicurezza attraverso un'indiscussa preminenza o un'intesa contrattuale realizzate a livello subregionale, le tre potenze del Golfo – Iran, Iraq e Arabia Saudita – hanno utilizzato a questo fine una varietà di alleanze nel più ampio quadro della regione mediorientale.

Al di là delle alterne vicende delle intese bilaterali, le linee direttrici delle alleanze regionali dei paesi del Golfo sono individuabili con sufficiente chiarezza. Un primo spartiacque cronologico distingue gli allineamenti anteriori e posteriori alla rivoluzione iraniana; una seconda differenziazione, di natura per così dire culturale, riguarda le alleanze su base etnica e/o religiosa, fondate cioè sulla contrapposizione (apparente) tra stati arabi e non arabi e sulla manipolazione del referente religioso islamico comune a tutta la regione (con la parziale esclusione di Israele).

Prima di procedere ulteriormente nella descrizione del sistema di alleanze regionali va chiarito che, fatte salve alcune limitate eccezioni,

il più largo contesto regionale mediorientale non ha mai fornito un protezione o una minaccia fondamentale alla sicurezza del Golfo e si è sempre configurato come un riferimento politico imprescindibile, ma secondario in materia di sicurezza, rispetto agli sviluppi via via originati ai livelli sub-regionale ed internazionale.

Dagli anni '50 e sino alla rivoluzione khomeinista la politica mediorientale dell'Iran, che disputava alla Turchia e ad Israele il primato militare in Medio Oriente, è stata volta a contrastare il consolidamento del fronte panarabo, la cui saldatura avrebbe rafforzato il peso dell'Iraq nell'area del Golfo. Questa strategia iraniana convergeva di fatto sia con gli interessi di Israele, che ha sempre temuto il consolidarsi di un fronte orientale imperniato sull'Iraq, sia, parzialmente, con quelli delle monarchie conservatrici arabe che temevano il prevalere del fronte delle repubbliche 'progressiste' (Siria, Egitto, Iraq) negli equilibri interarabi. Esemplare in questo senso è stata l'alleanza saudita-iraniana in funzione anti-nasseriana degli anni sessanta, alleanza particolarmente attiva nell'aperto sostegno militare al fronte monarchico impegnato nelle guerre divampate nello Yemen del Nord e del Sud.

Chiaramente antitetica era invece la strategia regionale irachena, che tramite il consolidamento del fronte panarabo puntava ad accrescere la propria statura regionale e internazionale. Le ambizioni irachene erano però contrastate a Nord e ad Ovest dall'influenza siro-egiziana alimentata dal conflitto arabo-israeliano, e non hanno trovato altra direttrice di espansione che quella del Golfo. Da qui, il ruolo ambiguo dell'Iraq nella politica interaraba: fratello-concorrente dei regimi ispirati al socialismo arabo, attivo nell'alimentare l'eversione rivoluzionaria a danno delle arabe monarchie del Golfo, l'Iraq non è mai stato realmente disponibile a saldare il fronte ad Est di Israele e ha contribuito solo marginalmente al conflitto arabo israeliano.

In questo contesto, la strategia regionale dell'Arabia Saudita non poteva che giocare di rimessa rispetto ai due potenti vicini del Golfo, sfruttando le rivalità interarabe per impedire il prevalere delle repubbliche «progressiste» e dell'Iraq, e alimentando la rivalità arabo-persiana per contenere l'Iran. Per costituire alleanze alternative a quelle poste in essere dai suoi rivali nel Golfo, l'Arabia saudita ha utilizzato a fondo le sue principali fonti di influenza: il peso rilevante nel determi-

nare la politica dei prezzi petroliferi, le ampie disponibilità finanziarie e il ruolo di garante dell'ortodossia islamica sunnita.

3.2.1 Le istituzioni regionali: la Lega araba

L'analisi dell'azione della Lega degli Stati Arabi nel Golfo consente una visione particolare del ruolo svolto dal contesto regionale rispetto al quadro di sicurezza dei paesi del Golfo. La Lega è infatti l'unica, non effimera istituzione di cooperazione regionale in Medio Oriente.

Priva di strumenti militari e giuridici propri che le permettano di imporre a tutti i membri risoluzioni non adottate all'unanimità ²⁰, la Lega Araba vede di fatto limitata la sua funzione politica all'istituziona-lizzazione del consenso minimo tra i suoi membri. Tenuto conto di queste fondamentali limitazioni, non sorprende che la Lega non abbia mai svolto un ruolo rilevante a garanzia della sicurezza degli stati arabi del Golfo. La Lega ha tuttavia svolto un'importante opera sussidiaria di mediazione e arbitrato nei conflitti della regione.

L'intervento più significativo della Lega araba nel Golfo è avvenuto a favore del Kuwait il quale, sei giorni dopo la sua indipendenza nel giugno 1961, si era visto dichiarare parte integrante della repubblica irachena. Nel settembre dello stesso anno una forza di pace inviata dalla Lega Araba sostituiva le truppe britanniche e saudite intervenute a luglio a difesa dell'indipendenza dell'emirato; la forza di pace rimaneva in Kuwait sino al febbraio del 1963, quando l'Iraq rinunciava formalmente (per il momento) alle sue pretese territoriali ²¹.

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta la Lega Araba ha offerto la cornice diplomatica per la mediazione e la risoluzione di tutti i conflitti intercorsi nell'area del Golfo: la guerra civile nello Yemen del Nord

²⁰ Le deliberazioni della Lega Araba non sono vincolanti per i membri che si siano astenuti o non abbiano partecipato al voto; questa regola rende di fatto necessaria l'unanimità per il funzionamento della Lega (cfr. Giovanni Iannettone *La Lega Araba*, Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1979, pp. 180-182).

²¹ Per maggiori dettagli cfr L. Guazzone «Kuwait's National Security Policy and Its Influence on the Gulf Region», *The International Spectator*, vol. XXIV, n. 2, 1988; sulla questione territoriale si veda R. Schofield *Kuwait and Iraq: Historical claims and Territorial Disputes*, The Royal Institute for International Affairs, Londra, 1991.

(1962-67); gli scontri di frontiera tra i due Yemen (1967-74); il conflitto tra Yemen del Sud e Oman legato alla ribellione secessionista nel Dhofar (1972-76). Sempre nello stesso periodo si svolgevano nel quadro della Lega, o con la sua attiva partecipazione, negoziati bilaterali per la definizione di alcuni dei molti confini terrestri e marittimi contestati della regione del Golfo. In particolare, sotto l'egida della Lega venivano perfezionati: lo scambio territoriale tra Giordania e Arabia Saudita (1965), la divisione della Zona Neutrale tra Kuwait e Arabia Saudita (1966), lo scambio territoriale tra Arabia Saudita e Abu Dhabi (1974).

La Lega Araba restava tuttavia incapace di regolare le dispute territoriali più rilevanti per la complessiva stabilità strategica del Golfo: l'occupazione da parte dell'Iran di tre isole dell'Oman nello stretto di Hormuz nel novembre 1971 restava senza soluzione, come pure la demarcazione del confine tra Iraq e Kuwait e la definizione del confine Iran-Iraq sullo Shatt al-Arab ²².

Allo stesso modo, nonostante l'esistenza formale di apposite organizzazioni della Lega (Patto di Difesa Comune del 1950), la cooperazione militare tra gli stati arabi si è sempre svolta, sia in tempo di pace che di guerra, al di fuori del quadro della Lega e sulla base di accordi intergovernativi spesso effimeri. Così, ad esempio, il progetto di creare un serio coordinamento dell'industria araba della difesa è sempre rimasto vittima delle diffidenze esistenti tra paesi almeno formalmente alleati. In particolare, sia Egitto che Iraq si sono dimostrati interessati nel corso degli anni Ottanta a fornire la base industriale necessaria ai programmi di difesa sviluppati dal Consiglio di Cooperazione del Golfo (v. sopra); i progetti in questo senso sono tuttavia rimasti senza seguito soprattutto per l'indisponibilità dell'Arabia saudita ad accettare la dipendenza da altri stati della regione.

Va ricordato infine che altre, più effimere intese di cooperazione regionale si sono proposte di collegare i paesi del Golfo al resto della regione mediorientale; tra le intese aventi un'esplicita o implicita dimensione di sicurezza, vanno ricordate il Patto di Bagdad e la CENTO negli anni '50 e,

²² L'accordo di demarcazione intervenuto ad Algeri nel 1975 (poi denunciato dall'Iraq nel 1980) fu raggiunto sotto gli auspici dell'Opec.

più di recente il Consiglio di Cooperazione Arabo – CCA. Il CCA, fondato nel febbraio del 1989, ha brevemente riunito Egitto, Giordania, Iraq e Yemen in uno schema di cooperazione politico-economica potenzialmente antagonista al blocco del Consiglio di Cooperazione del Golfo – CCG (v. sopra). Formalmente orientato ad incrementare la cooperazione economica tra i suoi membri, il Consiglio intendeva svolgere un ruolo di sicurezza formalizzando la cooperazione bilaterale esistente tra Egitto ed Iraq (comprendente le intese nel settore dell'industria della difesa), Iraq e Giordania (in funzione anti-israeliana ed anti-siriana) e Iraq e Yemen (intesa a bilanciare lo strapotere dell'Arabia Saudita nella Penisola). Il CCA ha di fatto cessato di esistere nella primavera del 1990 quando, alla vigilia dell'invasione del Kuwait, la politica regionale dell'Iraq diveniva inaccetta-bilmente aggressiva per l'Egitto.

In conclusione, l'analisi degli ancoraggi regionali delle politiche di sicurezza di Iran, Iraq e Arabia Saudita e la valutazione del ruolo degli organismi di cooperazione regionale confermano che, nell'ultimo trentennio, il contesto regionale mediorientale non ha costituito né una protezione né una minaccia fondamentale alla sicurezza del Golfo, configurandosi come un riferimento politico imprescindibile, ma secondario rispetto agli sviluppi originati ai livelli sub-regionale ed internazionale.

3.3 Il livello internazionale

Il collegamento tra il quadro di sicurezza nel Golfo e i più ampi equilibri strategici internazionali si è realizzato principalmente attraverso il coinvolgimento diretto o indiretto nella regione delle grandi potenze.

Da questo punto di vista la storia contemporanea della regione può essere divisa in quattro periodi: 1) la pax britannica (1971); 2) la politica americana dei «due pilastri» (1969-1978); la «guerra dimenticata» (1980-1988); «Desert Shield» e suoi sviluppi (1990).

3.3.1 Pax Britannica

Per più di un secolo, dalla seconda metà del 1800 al 1971, la Gran Bretagna ha svolto il ruolo di garante, amministratore ed arbitro degli equilibri politici nell'area del Golfo, grazie al protettorato esercitato di fatto o di diritto su tutte le principali entità politiche dell'area.

Durante questo lungo periodo la presenza britannica ha impedito la penetrazione di potenze straniere ostili, quali Russia e Germania, isolato parzialmente la regione dall'evoluzione politica del resto del Medio Oriente e regolato i conflitti interni ai paesi dell'area. Alcuni degli assetti decisi sotto l'egida britannica, primo tra tutti la definizione delle frontiere rispettive adottata dopo la prima guerra mondiale, influenzano ancora significativamente la sicurezza del Golfo.

Dopo la seconda guerra mondiale la dominazione britannica ha assunto caratteri più consoni al mutato quadro internazionale: le alleanze con le potenze regionali venivano orientate al contenimento dell'Unione Sovietica (il Patto di Bagdad del 1955 – dal '58 Central Treaty Organization - CENTO – legava Turchia, Iraq, Iran e Pakistan alla Gran Bretagna in funzione anti-URSS), il sostegno indiretto degli USA diveniva significativo e la natura politica e giuridica degli accordi teneva conto dell'indipendenza nel frattempo acquisita da gran parte dei paesi del Golfo.

I paesi che hanno risentito più negativamente della fine della 'pax britannica' sono stati indubbiamente i paesi minori della Penisola, i quali, una volta rimpatriate le truppe britanniche, si sono trovati indifesi nei confronti delle potenze regionali. Non a caso questi paesi si erano offerti di sostenere il costo della presenza militare della Gran Bretagna, con la quale hanno comunque mantenuto una cooperazione importante nel settore della difesa (in particolare Bahrein, Oman ed Emirati Arabi Uniti).

Più in generale, l'esperienza di questo periodo storico ha orientato l'approccio strategico-militare dei paesi della Penisola verso una concezione *esistenziale* della deterrenza garantita da potenze esterne all'area.

3.3.2 La politica dei due pilastri

L'influenza degli Stati Uniti nella regione del Golfo è cresciuta parallelamente al declino della potenza britannica e si è strutturata conformemente al mutato quadro internazionale. In particolare, l'affermazione delle rivendicazioni proprie del Non Allineamento nel Terzo Mondo e la fondamentale preoccupazione strategica di evitare rischi di scontro diretto tra le due superpotenze hanno orientato la politica statunitense, non solo in Medio oriente, verso una strategia di coinvolgimento indiretto negli equilibri della sicurezza regionale extra-europea.

Nel Golfo, la politica americana di coinvolgimento indiretto si è tradotta nel sostegno politico-strategico offerto ai due regimi regionali dichiaratamente anti-comunisti: l'Iran dello Shah e l'Arabia Saudita. L'elemento centrale della politica americana di questo periodo è stato costituito dalla fornitura di un'importante cooperazione militare comprendente forniture di armi, addestramento, esercizi congiunti e cooperazione nella gestione della sicurezza interna.

La politica americana ha mirato dunque a garantire il contenimento dell'espansione sovietica e la stabilità regionale attraverso il rafforzamento della capacità di deterrenza e intervento militare da parte dei due 'pilastri' della sicurezza regionale. Mentre l'obiettivo di contenimento dell'espansionismo sovietico veniva sostanzialmente raggiunto, la garanzia della stabilità regionale rimaneva irrealizzata e, per certi aspetti, veniva messa in crisi proprio dalla politica americana.

In particolare, la politica USA era minata da una contraddizione interna: i due pilastri regionali, omogenei nel respingere l'espansione comunista e l'influenza sovietica, mantenevano tuttavia interessi e strategie regionali profondamente disomogenee. In questo quadro, il riarmo dell'Iran non poteva non esacerbare le percezioni di minaccia dell'Arabia Saudita e dell'Iraq, innescando una spirale di corsa agli armamenti e alla proliferazione regionale tuttora in corso.

Inoltre, il rapporto bilaterale tra gli USA e i «due pilastri» presentava squilibri a favore dell'Iran, di gran lunga il partner più interessante in funzione anti-sovietica, mentre l'Arabia Saudita rimaneva spesso discriminata dall'altro, prioritario interesse americano nella regione: la difesa della sicurezza di Israele.

Infine, l'allineamento di Iran e Arabia Saudita nel campo occidentale rendeva quasi inevitabile l'alleanza tattica dell'Iraq con l'Unione Sovietica, formalizzata nel Trattato di Amicizia e Cooperazione del 1972 e imperniata anch'essa sulla cooperazione militare. Nonostante i suoi effetti relativamente negativi sulla sicurezza regionale, la politica dei due pilastri non è stata abbandonata dagli USA, bensì resa obsoleta dal crollo di imprevisto di uno dei pilastri. La rivoluzione del 1978-79 in Iran portava alla nascita di un inusitato regime islamico ideologicamente ostile ad entrambe le superpotenze e politicamente in guerra con la potenza tradizionalmente dominante, gli USA.

3.3.3 La «guerra dimenticata»

Il crollo del pilastro iraniano, l'invasione sovietica dell'Afghanistan nel 1979 e la fine della distensione USA-URSS imponevano una profonda revisione della dimensione internazionale della sicurezza del Golfo.

Gli USA in particolare, preoccupati sia da un eventuale *sfondamento* dell'URSS nella regione, sia dal possibile espandersi dell'influenza iraniana nella Penisola modificavano drasticamente l'approccio precedente e si orientavano verso lo sviluppo di una garanzia di sicurezza diretta verso il Golfo.

Nel settembre del 1980 lo scoppio della guerra tra l'Iraq e l'Iran interveniva però a complicare sia lo sviluppo della nuova strategia americana, sia le politiche di sicurezza degli stati dell'area. Pochi giorni dopo l'inizio dell'ostilità il presidente Carter lanciava agli alleati europei la proposta di creare una forza navale multinazionale per garantire la libertà di navigazione nel Golfo, ma la proposta veniva respinta, di fatto, sia dagli europei, preoccupati da ogni ulteriore rischio di scontro USA-URSS ²³, sia dai paesi della Penisola che temevano un'intervento provocatorio nei confronti dell'Iran.

Gli Stati Uniti procedevano comunque nella nuova strategia di intervento diretto nel Golfo, rafforzandone le capacità con la creazione nel gennaio 1983 del US Central Command (USCENTCOM), un nuovo comando interforze basato a Tampa (Florida) che inglobava le forze già assegnate alla Rapid Deployment Joint Task Force creata nel gennaio 1980. Le pressioni esercitate sui paesi della penisola per la concessione

²⁵ Sulla proposta americana e le reazioni europee v. M. Cremasco «Do-it-Yourself: National Approach to the Out-of-Area Question» in J. Coffey, G. Bonvicini *The Atlantic Alliance and the Middle East* (eds.), Londra: MacMillan Press, 1989, pp. 171-174.

di basi per le forze del USCENTCOM rimanevano però infruttuose e le forze americane dovevano accontentarsi di «fare affidamento sulle nazioni amiche per l'uso temporaneo di basi nella regione» ²⁴.

Fino al 1986-87 tuttavia l'andamento della guerra e l'evoluzione dei rapporti tra USA-URSS e tra l'Occidente e gli stati del Golfo sconsigliava agli USA il ricorso ad un intervento diretto nella guerra Iran-Iraq, che sembrava destinata a concludersi per esaurimento dei due contendenti, senza una vera vittoria e senza allargarsi ad altri paesi dell'area. Nel corso del 1986 tuttavia i successi delle offensive terrestri iraniane (in particolare la cattura della penisola di Fao nel febbraio 1986), l'accrescersi degli attacchi iraniani sul traffico marittimo a Nord di Hormuz, il degradarsi delle relazioni americane con i paesi della Penisola conseguente allo scoppio dello scandalo Irangate (forniture segrete di armi all'Iran), il miglioramento delle relazioni USA-URSS nella nuova era Gorbaciov: tutto concorreva a spingere gli Stati Uniti a riprendere la strategia di intervento diretto nel Golfo.

Nel 1987 la richiesta avanzata dal Kuwait di registrare sotto bandiera americana alcune delle sue petroliere per difenderle dagli attacchi iraniani, forniva l'occasione per l'intervento navale occidentale nel Golfo, che di fatto ristabiliva gli equilibri militari e politici della guerra in favore dell'Iraq e spingeva l'Iran ad accettare nell'agosto del 1988 il cessate il fuoco e il negoziato richiesti dalla risoluzione 598 del Consiglio di Sicurezza.

Le operazioni navali occidentali (scorta dei convogli, sminamento, sorveglianza), che si sviluppavano dall'agosto 1987 al dicembre 1988, vedeva impegnate, oltre agli Stati Uniti, le forze navali di cinque paesi europei (Belgio, Francia, Gran Bretagna, Italia e Olanda); l'URSS, che pure aveva inviato tre dragamine nel Golfo, non partecipava alle operazioni che sosteneva potessero essere legittimate solo nel quadro delle Nazioni Unite.

L'intervento occidentale nel Golfo del 1987-88 25 è avvenuto in

²⁴ David Eshel *The U.S: Rapid Deployment Forces*, New York: Arco Publishing, 1985, p. 61; sulla riflessione strategica relativa alla creazione del USCENTCOM v. anche Thomas McNaugher *Arms and Oil*, Washington, DC: Brookings Institute, 1985.

²⁵ Per un'analisi dettagliata degli aspetti delle operazioni v. Istituto Affari Internazionali L'Italia nella politica internazionale 1987-88, Milano: Franco Angeli, 1990, cap. 2 (aspetti militari), cap. 4 (aspetti politico-diplomatici), cap. 11 (aspetti giuridici).

assenza di un organico collegamento con le Nazioni Unite e al di fuori di un quadro di coordinamento multilaterale formale: nonostante il coordinamento *de facto* operato in ambito Nato e UEO, le operazioni rimanevano iniziative nazionali unilaterali, coordinate bilateralmente con i singoli stati della Penisola.

Al termine del conflitto Iran-Iraq e delle operazioni navali occidentali, i tentativi soprattutto americani, di trasformare il coordinamento militare *ad boc* in accordi che consentissero in modo stabile il preposizionamento di materiali e l'uso delle locali infrastrutture militari veniva ancora una volta respinto dagli stati del CCG.

3.3.4 Dai sovietici ai russi e oltre

In questo periodo è maturato il grande mutamento della politica sovietica prima e russa poi verso il Medio Oriente, cui abbiamo già accennato nelle pagine precedenti, ma che merita qualche considerazione specifica.

La svolta della politica sovietica può essere datata al 1985, quando Gorbaciov chiarì come la politica estera sovietica nella regione sarebbe stata determinata da allora in poi dagli interessi e dai tempi propri dell'URSS, e non da quelli dei paesi arabi alleati. La prima mossa in questa direzione fu l'accelerazione del dialogo diplomatico con Israele (riunione a livello di ambasciatori, a Parigi, nell'estate del 1985) seguita da altri passi formali per il ristabilimento delle piene relazioni diplomatiche, fino alla visita ufficiale in Israele, nell'aprile del 1992, dell'allora Vice-presidente russo Aleksander Rutskoi ²⁶.

In questa svolta si è inserito anche il mutamento della politica sovietica nei confronti dell'area del Golfo. Essa si è mossa in varie direzioni. Per quel che riguarda l'Iran e l'Iraq, il tentativo sovietico è

²⁶ Si veda Galia Golan, «Gorbachev's Middle East Strategy», Foreign Affairs, inverno 1987, vol. 66 n. 1, p. 41. Si veda anche, per una trattazione generale del problema, Karen Dawisha, "The Soviet Union in the Middle East: Great Power in Search of a Leading Role», in E.J. Feuchtewanger e Peter Nailor (a cura di), The Soviet Union in the Third World, New York NY 1981, pp. 121 e seguenti, nonché Melvin Goodman, "Moscow and the Middle East in the 1990s», in Phebe Marr e William Lewis (a cura di), Riding the Tiger: The Middle East Challenge After the Cold War; Boulder CO 1993, pp. 13-38.

stato quello di recuperare un quadro di buoni rapporti con l'Iran khomeinista (malgrado l'ostilità ideologica islamica contro il comunismo), anche a spese dei tradizionali rapporti di alleanza con l'Iraq. Ciò portò in effetti ad un riavvicinamento (sanzionato, in una lettera a Gorbaciov del 1989, dallo stesso Ayatollah Khomeini) e ad una Dichiarazione di principi bilaterale (sempre del 1989) con la quale Mosca si impegnava a cooperare con l'Iran per rafforzarne le capacità difensive. Una politica che condurrà poi alla mediazione sovietica e ai colloqui bilaterali di Ginevra, tra Iran e Iraq, nel 1990. A seguito di questa politica Mosca è divenuta da allora il maggior fornitore d'armi dell'Iran (come negli anni precedenti lo era stata dell'Iraq, sia pure per quantità molto maggiori).

Nel Golfo, i sovietici hanno stabilito rapporti diplomatici con l'Oman e con gli EAU già nel 1985, e con il Qatar nel 1988, mostrando anche in questi casi una crescente disponibilità a rifornirli di armamenti. Tuttavia il mutamento più significativo fu probabilmente la decisione di Mosca, nel 1987, di affittare tre petroliere al Kuwait, assicurando così la sua partecipazione diretta alla sicurezza del Golfo: una decisione che venne seguita a ruota da quella degli USA di porre sotto protezione della bandiera americana 11 petroliere kuwaitiane e di inviare nel Golfo 30 navi da guerra. Questa decisione tuttavia venne vista a Mosca come un segnale della propria debolezza e della propria incapacità di anticipare le decisioni occidentali.

Nello stesso tempo Gorbaciov aveva iniziato una politica di maggiore apertura e collaborazione con l'OPEC, per contribuire a stabilizzare i prezzi del petrolio: al fondo di tale mossa non erano solo evidenti interessi economici, ma anche il desiderio di consolidare il rapporto con l'Iran e di iniziare un dialogo più costruttivo con l'Arabia Saudita. E in effetti, nel 1988, il ministro degli Esteri saudita Saud al Feisal visitò l'Urss (a capo di una delegazione del CCG) e un esponente del Ministero degli Esteri sovietico, Vladimir Polyakov, si recò a Riyadh, seguito dal ministro degli Esteri Yuly Vorontsov (in occasione di un colloquio bilaterale con i mujahidin afghani facilitato dai sauditi). Il che non significa che non permangano polemiche o diversità di vedute. L'URSS, ad esempio, criticò a suo tempo sia l'acquisizione di missili a lungo raggio cinesi che di caccia-bombardieri Tornado da

parte dell'Arabia Saudita e quest'ultima, oltre ad aver disapprovato la vendita di caccia-bombardieri Su-24 alla Libia, criticava la politica russa nei confronti delle popolazioni e delle repubbliche islamiche in Asia centrale – tutti elementi di contrasto ancora aperti. Tuttavia il clima di fondo era comunque profondamente mutato.

Il fattore di cambiamento più rilevante è probabilmente legato proprio alla creazione delle nuove repubbliche indipendenti ex-sovietiche dell'Asia centrale e del Caucaso, e alla politica e agli interessi sovietici in quelle regioni. Le preoccupazioni russe sono molteplici. Esse includono certamente il desiderio di evitare una proliferazione di conflittualità islamica all'interno della stessa Russia, ma sono soprattutto di ordine strategico generale. La Russia, pur avendo accettato l'indipendenza di questa repubbliche, considera comunque che l'area dei suoi interessi strategici vitali coincide con quella dell'ex-URSS (fatta forse eccezione per le tre piccole repubbliche baltiche). Essa quindi non intende certamente accettare né la crescita dell'influenza economico-culturale della laica Turchia, né la pressione fondamentalista dell'islamico Iran (che punta soprattutto sulla popolazione di lingua farsi del Tagikistan e sulle popolazioni azere al confine del Caspio).

Per quel che riguarda il Tagikistan, lo stesso Boris Eltsin ha rafforzato la presenza militare russa in quella repubblica, mentre si delinea una possibile comunanza di interessi tra Iran e Russia, per evitare la creazione di un «Grande Azerbaigian» che includerebbe anche le province settentrionali dell'Iran.

Nel complesso, sino ad oggi, le nuove repubbliche «islamiche» exsovietiche hanno tutte in un modo o nell'altro appoggiato la politica «unionista» di Mosca, anche a fini di tranquillità interna e per consolidare i loro deboli regimi politici. Sinora il Kirghizistan è stato l'unica repubblica che non ha creato un suo autonomo esercito nazionale, e che ha affidato alla Russia la sua difesa (con un trattato del febbraio 1992), ma ci sono oltre 20.000 soldati russi nel Tagikistan, il Kazakistan si è unito alla Russia in una «comunità difensiva» che ha molte somiglianze strutturali con il vecchio Patto di Varsavia (inclusa la prevalenza degli ufficiali russi e delle forze russe nelle strutture di comando), l'Uzbekistan e il Turkmenistan hanno firmato trattati bilaterali di sicurezza e difesa con la Russia e il Turkmenistan in particolare ha chiesto

alla Russia aiuto per la creazione delle sue Forze Armate nazionali. Le notizie più recenti dalla Georgia, dall'Armenia e dall'Azerbaigian sembrano confermare come anche nel Caucaso l'influenza militare russa, dopo un iniziale periodo di confusione, sia nuovamente in crescita.

Il che non toglie che sia sempre più evidente e marcato l'interesse della Russia ad evitare il montare di una situazione conflittuale nel Medio Oriente per evitare il contagio islamico e nuove minacce ai confini dell'ex-URSS. In particolare l'URSS è interessata ad evitare ogni contagio, sia esso di origine afghana o di più spiccata matrice islamico-fondamentalista, in Tagikistan, una repubblica chiave anche per il mantenimento di un buon equilibrio strategico nei confronti della Cina. In questo la Russia è certamente appoggiata dalle altre repubbliche ex-sovietiche confinanti. Nel settembre 1992, ad esempio, la Russia, assieme con l'Uzbekistan, il Kazakistan e il Kirghizistan, ha prodotto una dichiarazione comune in cui si afferma tra l'altro che si confini meridionali della Comunità degli Stati Indipendenti non debbono essere violati e non deve essere consentita l'escalation della guerra civile in Tagikistan, che minaccia la sicurezza dei nostri Paesi e turba la stabilità politica della regione» 27.

Tutto questo potrebbe preludere al riconoscimento di crescenti interessi comuni tra la Russia e gli Stati Uniti in Medio Oriente e nel Golfo, se non fosse per il fatto che la Russia è comunque preoccupata anche dalle tendenze egemoniche che essa riscontra nella politica americana nella regione. In particolare, in questa fase, la Russia ha ritenuto di poter difendere al meglio i suoi interessi soprattutto grazie ad una gestione comune e una prevenzione delle crisi attuata attraverso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dove mantiene uno status di parità formale con gli USA. Ma proprio per questo è anche preoccupata dalla tendenza americana ad *utilizzare* le Nazioni Unite, più che a seguirne le prescrizioni e soprattutto accettarne i limiti. Essa quindi ha più volte criticato le interpretazioni "estensive" del mandato societario sull'Iraq, utilizzate dalle forze americane ed alleate (inclusi i ripetuti bombardamenti aerei e missilistici dell'Iraq) e si è piuttosto schierata con il Segretario Generale quando quest'ultimo èsembrato

²⁷ Tass, 29 settembre 1992.

polemizzare con l'amministrazione americana. Benché queste divergenze (e questi sospetti) non delineino ancora un conflitto aperto di interessi o di politiche tra Russia e Stati Uniti, è probabile che l'attuale moderazione russa abbia più a che fare con la sua situazione di relativa debolezza interna ed internazionale che con una accettazione piena delle iniziative americane.

Vi sono quindi tutte le premesse per una politica di maggiore cooperazione tra Russia e Stati Uniti sul Medio Oriente, non disgiunte però dalla possibilità di importanti contrasti: in nessun caso sembra doversi riproporre l'antica contrapposizione ideologica e di blocco, ma potrebbe aprirsi a termine (e in previsione di una ripresa economica e di un consolidamento politico interno della Russia), una fase più complessa e articolata, che alterni momenti di cooperazione a momenti di conflitto, anche acuti. Una prospettiva che potrebbe certo essere alleviata e migliorata da un rafforzamento dei meccanismi multilaterali di gestione delle crisi, a cominciare dalle Nazioni Unite.

3.3.5 La guerra per il Kuwait e i suoi effetti

Nella recente crisi e successiva guerra causata dall'invasione irachena del Kuwait (2 agosto 1990) ²⁸, sono stati profondamente coinvolti tutti i livelli – subregionale, regionale e internazionale – del quadro di sicurezza del Golfo sin qui analizzati. Tuttavia, ancora una volta, i livelli subregionale e regionale si sono dimostrati incapaci di prevenire e risolvere la crisi e il successivo conflitto facendo esclusivamente ricorso ai propri strumenti politico-diplomatici e militari bilaterali e multilaterali.

Per procedere ad una seppur rapida analisi del funzionamento (o non funzionamento) del quadro di sicurezza del Golfo in relazione alla guerra per il Kuwait, va innanzitutto sottolineato che la crisi ha

²⁸ Per un'analisi dettagliata della seconda guerra del Golfo si v. Istituto Affari Internazionali *L'Italia nella politica internazionale 1990-91*, Milano: Franco Angeli, cap. 2 (aspetti politico-diplomatici regionali e internazionali), cap. 7 (aspetti militari); v. anche *Survival*, maggio-giugno 1991, vol. XXXIII, n. 3, (numero interamente dedicato all'analisi politico-militare della guerra del Golfo).

avuto origine, ancora una volta, dal problema dell'equilibrio di potere tra i principali stati del Golfo; problema che era stato lasciato insoluto dalla conclusione della guerra Iran-Iraq, «artificiosamente» precipitata dall'intervento navale occidentale.

È in questo quadro di irrisolto equilibrio strategico e di relativo indebolimento dell'Iran che si è resa possibile l'*escalation* delle ambizioni di Saddam Hussein. Alle pretese egemoniche sul mondo arabo in funzione anti-israeliana ed anti-americana, fondate sulla vantata potenza militare, si erano aggiunti nel corso del 1990 il tentativo di spingere l'Opec ad una politica di più alti prezzi petroliferi e la riapertura del contenzioso territoriale ed economico con il Kuwait.

Prima dell'invasione irachena la Lega Araba aveva tentato una mediazione tra Iraq e Kuwait, patrocinata dall'Egitto e dall'Arabia Saudita che era tuttavia naufragata per la mutua intransigenza dei dirigenti iracheni e kuwaitiani. Successivamente all'invasione, e soprattutto nelle prime 48 ore, la Giordania si faceva capofila d'una ipotesi di compromesso che prevedeva concessioni alle rivendicazioni territoriali e finanziarie irachene in cambio del ritiro iracheno dal Kuwait e della sospensione delle minacce all'Arabia Saudita.

Diversi segnali fanno ritenere a posteriori che la maggioranza degli stati arabi è rimasta disponibile a questa ipotesi di soluzione sino a che gli Stati Uniti non hanno segnalato chiaramente all'Arabia Saudita la propria ostilità al compromesso e la disponibilità all'intervento militare diretto e immediato ²⁹. Quando (6 agosto 1990) l'Arabia Saudita ha accettato l'Occidente, e gli USA in particolare, quali garanti diretti della sua sicurezza l'ipotesi di un compromesso interarabo è crollata e la Lega Araba si è spaccata tra favorevoli e contrari, non tanto all'Iraq, quanto alla scelta strategica saudita. Le risoluzioni del Vertice straordinario della Lega Araba del Cairo (10 agosto 1990), che approvavano quelle sin lì adottate dal Consiglio di Sicurezza e decidevano la costituzione di una forza di intervento panaraba composta da truppe egiziane, siriane e marocchine, non venivano sottoscritte da Libia, OLP, Algeria, Yemen, Tunisia, Giordania, Mauritania e Sudan.

²⁹ Per dettagli v. Istituto Affari Internazionali L'Italia nella politica internazionale 1990-91, op. cit., pp. 97-98.

Così come era già avvenuto per l'intervento occidentale del 1987 nella guerra Iran-Iraq, è stato il collegamento diretto tra il livello sub-regionale e quello internazionale, in questo caso tra Arabia Saudita e Stati Uniti, che ha agito da catalizzatore per la creazione del quadro politico-militare all'interno del quale èstata gestita la crisi e il susseguente conflitto. È indubbio, tuttavia, che la gestione della guerra per il Kuwait è stata caratterizzata da un inusitato ricorso alle istituzioni multilaterali di sicurezza, prima fra tutte le Nazioni Unite, fatto che ha costituito un innovazione rispetto alle precedenti esperienze nel Golfo e ha permesso per la prima volta un intervento internazionale armato di 'peace-enforcing' nell'area, e non solo di 'peace-keeping'.

Tuttavia, mentre durante la crisi e la guerra per il Kuwait il coordinamento tra gli aspetti bilaterali e quelli multilaterali hanno funzionato in modo tanto soddisfacente da permettere la positiva conduzione di un'operazione politico-militare estremamente complessa, nel dopoguerra questo coordinamento non si ètradotto nella creazione di un quadro coerente per la gestione della sicurezza nell'area del Golfo in cui avrebbero potuto di nuovo convivere aspetti bilaterali e multilaterali.

Secondo la visione americana ³⁰, il nuovo quadro di sicurezza per il Golfo dovrebbe essere imperniato tanto su dispositivi bilaterali -rafforzamento militare degli stati della penisola e accordi di cooperazione militare tra questi e gli Stati Uniti- quanto su dispositivi multilaterali-integrazione di difesa del Consiglio di Cooperazione del Golfo (livello sub-regionale), preposizionamento di forze di terra siriane ed egiziane nell'ambito del cosiddetto «Patto di Damasco» ³¹ (livello regionale). Sempre a livello regionale la sicurezza del Golfo dovrebbe essere rafforzata dal processo di pace arabo-israeliano, che nel suo volet multilaterale comprende un gruppo di lavoro per il controllo degli armamenti in Medio oriente. A livello internazionale, il «nucleo duro» della coalizione anti-irachena (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) dovreb-

³⁰ Per una presentazione della visione del Dipartimento di stato v. Steven Simon «US strategy in the Persian Gulf», Survival, autunno 1992, pp. 81-97.

³¹ Concluso nel marzo 1991 e subito controverso tra suoi stessi firmatari, il Patto collocava la cooperazione militare tra Egitto, Siria e gli stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo in più ampio quadro di cooperazione politico-economica (per il testo v. *Journal of Palestine Studies*, estate 1991, pp.161-163).

be assicurare, con il supporto degli altri alleati (prima tra tutti la Turchia) l'applicazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite sull'Iraq.

Tuttavia, il progetto americano per la stabilizzazione dell'area del Golfo stenta a realizzarsi sia per alcune debolezze intrinseche della concezione strategica sottostante, sia per la rinnovata riluttanza dimostrata dai paesi della penisola (e in primo luogo dall'Arabia Saudita) a delegare anche parzialmente ad altri il controllo politico della propria difesa. D'altra parte la concezione americana non riesce a tenere conto né delle esigenze strategiche che l'Iraq rivendicherà prima o poi, a prescindere dal regime che lo governerà (in questo senso va tenuto conto del 'soffocamento' territoriale imposto all'Iraq sia dalle concessioni all'Iran sullo Shatt al-Arab sia dal nuovo tracciato della frontiera con il Kuwait), né delle resistenze iraniane verso un quadro di stabilizzazione che tenta di escluderlo dalla determinazione, fosse pure contrattuale e multilaterale, degli equilibri strategici del Golfo.

Il progetto americano, sempre che riuscisse a soddisfare le condizioni poste dagli stati della Penisola, acquisterebbe maggiore validità se fosse congegnato in modo da lasciare la porta aperta ad un eventuale successivo allargamento dei suoi meccanismi anche all'Iran e all'Iraq. Esso si proporrebbe così come un assestamento provvisorio aperto ad un successivo passaggio ad un sistema di sicurezza collettiva. Le condizioni per una simile impostazione sono però lungi dall'essere riunite.

4. Fattori che condizionano la sicurezza

Nella sezione precedente sono stati esaminati, in una prospettiva di storia regionale e internazionale, i maggiori fattori e conflitti che hanno condizionato la sicurezza del Golfo e dei suoi Stati. In questa parte intendiamo considerare la sicurezza regionale in una chiave più strutturale e geopolitica. È in questa chiave che esaminiamo i fattori di politica estera regionale e quelli di politica internazionale che contribuiscono a influenzare la sicurezza degli Stati del Golfo.

4.1 I fattori di politica regionale

Due rilevanti conflitti, quello fra Iran e Iraq (1980-88) e quello fra

l'Iraq e la coalizione dell'ONU (1990-91), causato dall'occupazione del Kuwait, non sembrano aver cambiato granché nella struttura conflittuale della regione, nelle controversie ideologiche come in quelle internazionali e in quelle nascenti dai rapporti interetnici e interculturali.

Da un punto di vista geopolitico il punto debole dell'assetto regionale ècostituito dall'Iraq. L'area meridionale dell'Iraq è stata, ed è, la zona di un irrisolto conflitto plurisecolare fra l'Islam delle origini e le culture dell'altopiano iraniano che, convertite all'Islam, hanno nondimeno conservato una loro identità. Questo conflitto è fissato nella differenza fra Islam sunnita e Islam sciita. Tuttavia, l'Iraq è l'anello debole della catena anche perché la sua struttura etnica è largamente incoerente, con le popolazioni curde al nord, quelle di religione sciita al sud e quelle dominanti di religione sunnita al centro. Non è a dire che la struttura etnico-religiosa degli emirati del Golfo e dell'Iran sia esente da incoerenze: ci sono sciiti (in Kuwait, Bahrein e Arabia Saudita) e ribaditi (in Oman) sulla costa occidentale del Golfo, mentre l'Iran attorno ai farsi dell'altopiano comprende, come tipica eredità imperiale, le etnie più diverse, che vanno dagli azeri, ai beluci, agli arabi. Tuttavia, le politiche di unificazione nazionale e imperiale, più antiche in Iran e più recenti in Arabia Saudita, sono state in Iraq più deboli e sfortunate e hanno ottenuto minor successo. Dopo lo sfortunato tentativo di creare una legittimazione nazionale irachena sotto la dinastia hascemita, l'avvento dei nazionalisti e del regime del Partito Baath ha portato a una politica di unificazione forzata che invece di unire ha diviso, comportando interminabili e sanguinosissimi conflitti che, cambiati i contesti e le circostanze, sono sotto i nostri stessi occhi.

Perciò l'Iraq odierno non è diverso da quello che ritraeva, con simpatia e in una vena geopolitica oggi nuovamente di moda, una nota agente e scrittrice britannica contemporanea 32:

... l'Iraq è, fin dai tempi più antichi, una frontiera di provincia, perpendicolare e ostile alle vie predestinate dell'uomo. Ondata dopo ondata, dalle montagne dell'oriente, dai mari del sud, dalle sabbie dell'occidente, esse vi si

³² Freya Stark, «L'Iraq», in app. a Effendi, Longanesi & C., Milano, 1988, pp.250-267 (originariamente pubblicato in A.J. Arberry, R. Landau, Islam To-day, Faber & Faber, 1943).

incontrano e interrompono, faticano, trovano un assetto e si dissolvono, soggette alle durevoli forze della geografia e del clima. (...) l'ondata dell'Islam ... che dilagò nell'altopiano iraniano fino al lontano Khorasan, ritirandosi poi mescolata e modificata per sempre, tanto che ormai non è più possibile tracciare una linea precisa di confine tra arabico e iraniano, ... è proprio essa a rappresentare la caratteristica più interessante dell'Iraq attuale. Se ormai non esiste alcun confine preciso tra l'Islam arabico e quello iraniano, un territorio di confine c'è, ed è appunto l'Iraq. (...) [Questa incoerenza] spiega la fondamentale mancanza di unione che ha sempre reso debole quel territorio fluviale. Su tale antica divergenza si sono imposte due potenze moderne: i turchi e gli inglesi, che hanno formato l'Iraq attuale. Tuttavia, l'antica frattura risulta tuttora e sempre visibile sotto qualsiasi forma di risanamento moderno, e non va mai scordata, perché nei momenti di ira o di debolezza diventa paonazza, come la cicatrice indelebile di una ferita.

Su questo conflitto di fondo, che ora prende la forma di un conflitto arabo-iraniano, ora quella di un conflitto religioso, ora quella di un confronto politico fra conservazione e rivoluzione, si innestano nuovi fattori politici ed economici e, quindi, tutti gli altri conflitti aperti o latenti che riguardano questa regione.

I nuovi fattori che oggi rafforzano la struttura conflittuale di base della regione sono iscritti nelle differenze di popolazione e nella competizione che comporta la pari, schiacciante dipendenza dagli idrocarburi dei paesi della regione, ma sono anche iscritti nella divergente evoluzione politica di questi ultimi. Occorre rammentare che l'Iraq e l'Iran, specialmente quest'ultimo, sono paesi densamente popolati e con tassi elevati di crescita demografica. I paesi del CCG, sebbene tendano di recente a elevare il tasso di crescita demografica, sono paesi con scarsa popolazione. Fra i redditi pro capite ci sono differenze enormi, che tanto più rilevano nella percezione delle popolazioni meno fortunate dell'Iraq e dell'Iran in quanto derivano dalla stessa fonte di ricchezza, il petrolio. Le economie dei tre paesi, quale più quale meno, sono tuttora delle monocolture basate sugli idrocarburi e sui loro derivati industriali. L'intesa nel quadro del cartello dell'OPEC può anche risultare corretta a livello della ripartizione fra paesi, ma non può riflettere i maggiori bisogni dell'Iran e dell'Iraq rispetto agli emirati del CCG, cioè funzionare come tramite di una distribuzione di ricchezza correlata alla diversità dei bisogni.

In assenza di una lungimirante politica di cooperazione elargita dalla «ragione» o dalla «grazia», la situazione oggettiva contribuisce più ad alimentare tensioni che ad incentivare la cooperazione. Il ruolo che, accanto a fattori politici e ideologici, hanno giocato il prezzo del petrolio e le necessità finanziarie accumulate dall'Iraq nella guerra del 1980-88 33 èsignificativo del conflitto sottostante alle relazioni fra i paesi del Golfo (che poco poi importa se nell'immaginario dei Governi e dei popoli prende o meno forma dalle circostanze storiche e geopolitiche che abbiamo più sopra ricordato).

Accanto al petrolio, come abbiamo detto, le divergenze di regime politico contribuiscono a rafforzare il *pattern* dei conflitti. L'Iran si è sviluppato come un regime religioso rivoluzionario. L'Iraq come un regime nazionalista. L'Arabia Saudita come un regime religioso ultraconservatore. Queste diversità riescono solo faticosamente a convivere anche perché i tre regimi hanno tutti una forte tendenza a proiettarsi all'esterno, anche se tale tendenza si estrinseca in modi assai diversi, con la forza da parte dell'Iran e dell'Iraq, con lo spirito e il denaro da parte dell'Arabia Saudita.

Come si è detto, è su questa tela di fondo che va considerata la miriade di conflitti bilaterali che sussistono fra i tre paesi più grandi, ma che riguardano anche i più piccoli emirati facenti parte del CCG. Alcuni di questi conflitti nascono dal fondale che si è appena detto. Altri sono da essi indipendenti, ma vengono incentivati dalla natura intimamente conflittuale del contesto, oppure da tale contesto ricevono giustificazioni ideologiche o storiche.

Quali sono questi conflitti? Si tratta, in generale, di conflitti di frontiera ³⁴, talvolta aggravati o radicati in fattori etnici o culturali. Nei rapporti fra Iraq e Iran è già stato menzionato l'Arabistan e, soprattutto, il grande comprensorio sciita a sud dell'Iraq. È assai complesso il contenzioso territoriale fra Iraq e Kuwait ³⁵, che va da alcune specifiche questioni (l'acces-

³³ Si vedano K. Abou-Diab, «Aspects pétroliers de la crise» e B. Parisot, «La situation économique et financière de l'Irak», nel n. speciale di Monde Arabe, Magbreb, Macbrek, 130, ott.-nov. 1990 dedicato alla crisi seguita all'occupazione irachena del Kuwait, rispettivamente alle pp. 74-78 e 36-44.

³⁴ Si veda R. Litwak, Security in the Persian Gulf: Sources of Inter-State Conflict, Gower fot the IISS, Londra, 1981.

³⁵ Si veda R. Schofield, Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes, The Royal Institute of International Affairs, London, 1991.

so al porto di Umm Kasr, la così detta «zona neutra», alcune altre dispute su piccole aree petrolifere al confine, l'area *off-shore*) fino alla messa in questione della stessa indipendenza del Kuwait, considerato dagli iracheni – com'è ormai notissimo – il 19° governatorato dell'Iraq.

Per quanto riguarda l'Iran, sono note le rivendicazioni sulle isole che dominano lo stretto di Hormuz e sullo stesso Bahrein, rivendicazioni recentemente risorte dalle ceneri dell'impero Pahlavi. Infine, esiste una moltitudine di piccoli contenziosi di confine fra gli Stati del CCG, in particolare fra l'Arabia Saudita e gli altri. Nel 1992-93 alcuni di questi piccoli contenziosi sono assurti alle cronache, quello fra Arabia Saudita e Qatar e quello fra Arabia Saudita e EAU.

Accanto ai contenziosi territoriali, fonti di conflitto sono anche le sovrapposizioni etnico-religiose. La presenza di sciiti nel sud dell'Iraq, sulla costa orientale dell'Arabia Saudita e in altri Stati del CCG conduce a interferenze vere e immaginarie da parte dell'Iran negli affari interni dei paesi arabi e quindi a contrasti e altri disagi.

Vanno infine ricordati i fattori di conflitto che stanno ai bordi della regione: l'area curda nel nord dell'Iraq, l'area azera e curda nel nordovest dell'Iran, l'area beluci fra Iran e Pakistan, l'area tajika fra Iran, Afghanistan e Tagikistan, il contenzioso politico-confinario fra Arabia Saudita e Yemen (ancorato alle fedeltà delle tribù yemenite del nord a Riyadh). Questi fattori di conflitto possono avere riflessi diretti solo sui paesi della regione di volta in volta interessati, ma – come per esempio nel caso dei curdi – possono anche interferire nei rapporti propriamente regionali e contribuire dunque ai conflitti interni alla regione stessa.

In conclusione, ci troviamo di fronte a un tessuto regionale assai fragile, sia per le sue disomogeneità strutturali, sia per un irrisolto conflitto storico-geopolitico che sta al fondo dell'intero contesto regionale ed alimenta o razionalizza i conflitti minori.

4.2 I fattori di politica internazionale

Per quanto riguarda il quadro internazionale complessivo, la guerra del 1990-91 ha mostrato, proprio nella regione del Golfo, quanto siano importanti le conseguenze della fine della guerra fredda e dell'emergere di una collocazione cooperativa dei successori dell'URSS.

Attualmente, Iraq e Iran non sono in grado di agire, come spesso hanno fatto, al coperto della tensione Est-Ovest. Possono ricevere delle armi e della tecnologia militare, ma non possono ricevere l'assistenza globale di sicurezza che un tempo l'URSS poteva assicurare in alternativa o contro gli USA, e che giocava certamente un ruolo essenziale ai fini dell'efficienza dei supporti militari.

La politica regionale nell'area del Golfo appare perciò dominata, per il bene e per il male, dalla presenza degli USA e, secondariamente, degli alleati britannici e francesi. La guerra contro l'Iraq ha aperto ulteriori varchi alla stabilizzazione della presenza militare americana e occidentale nei paesi del CCG, specialmente in Kuwait, e ha messo il Golfo sotto una specie di tutela internazionale, esercitata esplicitamente dall'ONU in Iraq, ma accompagnata anche dalla presenza di forze multinazionali (al confine turco con il Kurdistan).

Questa presenza colpisce l'Iraq, riducendone direttamente la sovranità e la sicurezza. Essa è percepita come un fattore di insicurezza dall'Iran. Dal punto di vista internazionale, è invece un fattore di sicurezza per il CCG e l'Arabia Saudita, ma all'Arabia Saudita crea per converso problemi all'interno, suscitando l'opposizione degli estremisti religiosi e favorendo la propaganda e la sovversione dell'Iran.

In effetti, fallito il Patto di Damasco, persistendo la debolezza della cooperazione militare del CCG, si verifica oggi nel Golfo quello che già da tempo è vero per il Medio Oriente: la sicurezza regionale resta affidata solo a potenze esterne, in particolare agli USA e all'ONU. Gli USA non sono semplicemente compartecipi degli schemi di sicurezza collettiva della regione, come succede in Europa con la CSCE o la NATO, bensì diventano i responsabili e i gestori della sicurezza regionale nell'assenza di organizzazioni locali e con l'aiuto – oggi forse meno incerto di ieri – dell'ONU.

Questa è una cattiva alternativa alla sicurezza regionale e, per la maggior parte dei regimi locali, crea contraddizioni nella politica interna. Sia gli USA sia l'ONU si trovano a far fronte a un sovraccarico di responsabilità e il quadro internazionale diventa più poliziesco che politico: può riuscire a prevenire e stroncare i conflitti, ma non può apportare soluzioni politiche.

Come è esercitato questo sovraccarico di responsabilità? Il dopo-

guerra nel Golfo ha visto due azioni parallele di repressione dell'Iraq: quella dell'ONU, che interpreta il disarmo dell'Iraq come primo passo verso un arrangiamento collettivo regionale di controllo e riduzione degli armamenti; quella degli USA, che hanno puntato al disarmo e allo strangolamento dell'Iraq al fine di far cadere il regime di Saddam Hussein e completare così l'opera che non si era voluta completare con la guerra. Entrambe queste azioni comportano delle illusioni e dei rischi.

È un'illusione tecnocratica quella dell'ONU di arrivare al disarmo su una base più coercitiva che consensuale. Si è rivelata un'illusione quella degli USA di far cadere Saddam Hussein moltiplicando le pressioni sul paese. In entrambi i casi il rischio è di perpetuare il vuoto dell'Iraq e di rafforzare l'intrinseca debolezza geopolitica di questo paese e dell'intera regione, conducendo a un indebolimento delle prospettive di una convivenza regionale, a pericolose illusioni di mano libera (come quella che sta prevalendo in Iran) e a contraccolpi nelle regioni vicine (come in Egitto, in Algeria e in altri paesi arabi dove è crescente un'opposizione islamista che si vuole incoraggiata dall'Iran ed il vuoto iracheno è percepito come un fattore d'insicurezza). È evidente perciò che viene condotta una politica priva di prospettive.

L'organizzazione internazionale della sicurezza del Golfo e le politiche esercitate all'interno di questa organizzazione convergono perciò verso la conclusione che è appena stata sottolineata: il quadro internazionale mantiene con mezzi rilevanti la sicurezza della regione, ma tali mezzi presuppongono un impegno indefinito delle potenze esterne e non prospettano una soluzione politica. Esso non solo contribuisce a far semplicemente calare la febbre, ma rischia anche di agire nel medio-lungo termine come un fattore di insicurezza.

4.3 Fattori interni

4.3.1 L'evoluzione economica

Le evoluzioni economiche che mette conto esaminare nel contesto regionale del Golfo sono quelle dei tre più grandi paesi, Iraq, Arabia Saudita e Iran.

Per quanto riguarda l'*Iraq*, da molti anni, più o meno dall'inizio della guerra con l'Iran (1980-88), non esistono statistiche ufficiali e le informazioni sull'economia di questo paese sono impressionistiche e frammentarie. Tuttavia, senza tema di sbagliare si può dire che l'economia irachena, avendo già sofferto durante il conflitto con l'Iran, è stata condotta ad una catastrofe per ora di proporzioni ignote, ma comunque rilevantissime, dalle conseguenze della guerra contro la coalizione dell'ONU (1990-91), cioè dalle sanzioni istituite con la risoluzione 661 del 6 agosto 1990 e dalle altre misure restrittive susseguentemente adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU ³⁶.

Si può qui ricordare come si è sviluppato il rapporto fra l'Iraq e le potenze vincitrici per ciò che riguarda l'economia irachena e i suoi rapporti con l'esterno, rapporti certamente vitali se si parte dal dato di fatto che negli anni ottanta le esportazioni di petrolio dell'Iraq, ora interrotte, hanno contato per circa il 98% delle esportazioni del paese.

Le misure economiche nei confronti dell'Iraq riguardano, da una parte, le sanzioni, ossia il divieto al paese di compiere transazioni con l'estero oltre le modalità e gli scopi umanitari imposti dalle risoluzioni dell'Onu e, dall'altra, i meccanismi previsti al fine di finanziare a valere sulle risorse dell'Iraq i costi dell'attuazione delle misure di tutela e regolamentazione approvate dall'Onu (incluse le spese per il disarmo e quelle della commissione incaricata di demarcare il confine fra Iraq e Kuwait) e le riparazioni di guerra.

Secondo la procedura stabilita dalla risoluzione 661, le sanzioni, amministrate da un apposito Comitato, sono state rinnovate ogni 60 giorni dal Consiglio di Sicurezza e sono tuttora in vigore. Il ritiro delle sanzioni da parte del Consiglio di Sicurezza è condizionato all'adempimento totale delle numerose risoluzioni che sono state emesse prima, durante e dopo il conflitto nei riguardi dell'Iraq.

Il principio della responsabilità finanziaria dell'Iraq per i costi della

³⁶ Gli aspetti economici e le conseguenze economiche della crisi economica irachena sono stati oggetto di alcuni studi: A. Alnasrawi, «Iraq: economic consequences of the 1991 Gulf War and future outlook», *Third World Quarterly*, 13, 2, 1992, pp. 335-352; J. Drèze, H. Gazdar, «Hunger and Poverty in Iraq, 1991», *World Development*, 20, 7, 1992, pp. 921-945. Si veda anche A.J. Day, «Economy», nella sez, dedicata all'Iraq in *The Middle East and North Africa 1992*, Europa Publications Ltd, London, 1991, pp. 497 e ss.

sua stessa tutela da parte dell'Onu e le riparazioni di guerra è stato tradotto in più precise regole dalle risoluzioni 706 (15 agosto 1991) e 712 (19 settembre 1991). Le due risoluzioni autorizzano l'Iraq a vendere petrolio per un controvalore massimo di 1,6 miliardi di dollari a semestre, secondo delle procedure e con vincoli dettagliatamente stabiliti (il 15 ottobre 1991) dal Comitato delle sanzioni. I proventi delle vendite andrebbero per il 30% in un Fondo di compensazione destinato a finanziare le riparazioni e i danni di guerra e per il resto (a) all'acquisto di alimenti e medicine da distribuire in Iraq, (b) al finanziamento delle spese delle varie missioni umanitarie e di disarmo dell'ONU e (c) alle spese della commissione incaricata di demarcare il confine fra Iraq e Kuwait.

Questo meccanismo, a causa dell'opposizione dell'Iraq, non è mai entrato in funzione. Già nell'estate del 1992, mentre in sede ONU si palesavano rilevanti carenze di fondi per procedere all'attuazione delle risoluzioni riguardanti l'Iraq, specialmente gli USA premevano affinché si procedesse alla confisca degli averi iracheni congelati all'estero, valutati a circa 3.74 miliardi di dollari (in Italia 160 milioni), onde reperire i necessari mezzi finanziari. A parte limitatissime e puntuali eccezioni, neppure questa misura si è poi realizzata. La situazione attuale è perciò che l'Iraq, tanto nel male come nel bene, è oggi pressoché completamente disintegrato dall'economia internazionale e regionale.

In questo contesto di isolamento e disintegrazione, molti rapporti internazionali hanno fornito dei dati sulle distruzioni operate dalla guerra – si è detto che queste avrebbero portato il paese a uno stato «preindustriale» – sulla ricostruzione e sugli effetti di devastazione sociale e sanitaria che tutto ciò comporta per la popolazione. Il rapporto più eloquente è stato, tuttavia, prodotto dallo stesso Governo iracheno quando ha inteso documentare l'insostenibilità delle richieste di riparazioni dei vincitori onde ottenere una moratoria, che non è stata poi concessa.

Il rapporto (29 aprile 1991) rivelava che il debito estero in essere alla fine del 1990 ammontava a US\$ 43,3 miliardi, escludendo però arretrati d'interessi pari a 32,2 miliardi e circa 30-40 miliardi di prestiti ottenuti dai paesi del CCG, definiti nel documento iracheno come «sovvenzioni». Partendo dunque da una valutazione sottostimata, il rapporto valutava che nel 1991-95 sarebbero stati perciò necessari 75,4

miliardi per servire il debito e 140 miliardi per il resto (importazioni, sviluppo e ricostruzione). A fronte di un fabbisogno totale di valuta estera pari a 215 miliardi, il Governo iracheno calcolava nel rapporto entrate valutarie per 65,4 miliardi e dunque, appunto per giustificare la richiesta di moratoria, prevedeva un deficit di 150 miliardi per il quinquennio in questione.

Il rapporto, lungi dall'apparire artatamente pessimista (come logicamente ci si poteva attendere nella prospettiva della richiesta di moratoria da parte dell'Iraq), appariva invece basato su valutazioni inconsistentemente ottimistiche. Gli osservatori, infatti, giudicarono con molta cautela queste valutazioni, sia perché escludevano dal computo gli oneri per interessi e i prestiti elargiti dal CCG (unilateralmente considerati come sovvenzioni), sia perché assumevano un prezzo del petrolio incautamente costante.

Perciò, le prospettive dell'economia irachena sono ancora più difficili di quelle già molto difficili descritte nel rapporto che abbiamo appena menzionato. In effetti, si è riportata la valutazione di tale rapporto non perché sia la più aggiornata o la più accurata, ma perché forse meglio di altre dà la misura dell'incertezza che avvolge la prospettiva economica irachena e della gravità che comunque la riguarda. Comunque vadano le cose, per molti anni l'economia irachena, che aveva raggiunto un livello di sviluppo relativamente elevato, sarà sottoposta a gravi pressioni e privazioni. Il suo stesso ritorno sul mercato petrolifero -praticamente il ritorno dell'Iraq stesso- non sarà facile e privo di tensioni anche molto gravi.

Per ciò che riguarda l'*Arabia Saudita*, la guerra del 1990-91 ha lasciato a questo paese alcuni problemi politici più seri di quanto possa apparire in superficie (v. *infra*) ma non ha modificato la tendenza espansiva che accompagna già da lungo tempo questa economia. Anzi, la guerra ha avuto complessivamente ripercussioni positive, avendo la vittoria innalzato sia la fiducia sia le aspettative degli operatori. Da un punto di vista più generale, va sottolineato che nel corso dei quattro piani di sviluppo quinquennali attuati a partire dal 1970-75 (è in corso di esecuzione il quinto: 1990-95) il paese ha messo in piedi un'efficace infrastruttura ed una solida industria di base. Inoltre, anche se l'Arabia Saudita continua a dipendere quasi totalmente dall'immigrazione per la

manodopera ³⁷, le politiche di riciclaggio dei proventi del petrolio effettuate dal Governo hanno favorito la nascita e l'espansione di una classe imprenditoriale e professionale nazionale che è oggi la migliore garanzia di un continuato stimolo allo sviluppo e alla stabilità, anche se gli interessi «liberali» di questa classe pongono – e più ancora porranno nel futuro – problemi politici e sociali alla monarchia regnante.

Tuttavia, si pone all'economia saudita nel medio periodo un problema d'indebitamento la cui portata e i cui effetti sono diversamente valutati dagli osservatori.

Lo stock totale del debito saudita al 1992 ammonta a circa US\$ 56 miliardi ed èquadruplicato nei quattro anni precedenti. L'incremento è dovuto soprattutto alle emissioni di buoni del Tesoro, divenute sostanziose a partire dal 1988. Nei quattro anni in questione il debito dovuto a tali emissioni è raddoppiato ed ammonta a circa 20 miliardi. Gli altri debiti sono esterni. Oltre all'inizio di un più forte indebitamento interno, la crescita del debito èdovuta alla decisione di indebitarsi a mediolungo termine sul mercato internazionale per coprire le spese generate dal conflitto del 1990-91.

Mentre i trasferimenti indotti dal conflitto sono un episodio isolato, che si può considerare chiuso nel 1991 e che, tra l'altro, si riflette in debiti internazionali che alla scadenza non saranno rinnovati, alla radice della crescente tendenza debitoria dell'economia saudita stanno i persistenti deficit del bilancio pubblico (vedi *tabella 3*). Su questi deficit hanno un impatto continuato a crescente le spese per la sicurezza e la difesa. Le allocazioni di bilancio per la difesa consistono essenzialmente in importazioni. La tendenza dopo la conclusione della guerra del 1990-91 è decisamente al rialzo e si riflette in una serie di grossi contratti con gli USA, il Regno Unito e la Francia 38.

38 I più recenti sviluppi riguardano: (a) per quanto riguarda gli USA: (i) la definizione di un contratto con la Raytheon per l'acquisto di 13 batterie di missili antiaerei

³º Il censimento effettuato nel 1992 ha dato i seguenti risultati (mln di individui): nazionali: 12,3; non nazionali 4,6. I nazionali sono significativamente di più di quanto ci si aspettava; tuttavia, secondo la Birks & Sinclair -una nota società britannica di consulenza in materia di demografia e immigrazione, questi dati debbono essere presi con cautela, essendo i dati di nazionalità nei censimenti per definizione poco affidabili (cit. in E. O'Sullivan, -A Spring in the Step of the Economy-, Saudi Arabia: MEED Special Report, in Middle East Economic Digest, 12 mar. 1993, pp. 25-28).

Tutte queste politiche si riflettono nel deficit della bilancia dei conti correnti (vedi tabelle 4 e 5). Dalla tabella 4 si vede con chiarezza che per far fronte a tali deficit vengono impiegate le riserve. Recentemente, come è stato osservato 39, le riserve saudite hanno toccato un minimo storico. Perciò, considerati tutti questi dati, gli osservatori si interrogano sulla «creditworthiness» di medio termine del paese. Alcuni notano che il debito estero saudita èancora piccolo in relazione al PIL, che il servizio risulta appena il 10% delle esportazioni di merci e che la posizione della bilancia corrente è fondamentalmente buona. Costoro argomentano che qualsiasi economia un minimo sviluppata convive con un debito di questa entità. Tutto ciò che i sauditi, fino a poco tempo fa abituati a saldare tutto con le riserve e a non preoccuparsi troppo dei deficit di bilancio da coprire, debbono fare è di prepararsi a limitare le spese e a gestire il debito. Altri sono meno ottimisti (o forse semplicemente inquieti). Il passaggio dalla vecchia situazione alla nuova può creare difficoltà psicologiche sia nei pianificatori sauditi sia nei creditori dei sauditi e provocare sfiducia o diminuire la fiducia. Soprattutto, va considerato che tutta l'economia saudita, con i suoi

-Patriot- corredate di 761 missili per un importo di US\$ 1,03 mld (seguito dalla notifica di un contratto di US\$ 580 mln per la necessaria assistenza); (ii) la notifica di un contratto con la General Dynamics Land System per l'acquisto di 150 carri da battaglia M1A2, il cui importo non è disponibile; (iii) la notifica di un contratto con la McDonnell Douglas per 72 aerei da combattimento F-158 «Eagle» per un importo di US\$ 9 mld e di 12 elicotteri d'attacco AH-64 «Apache» (non compreso); (b) per quanto riguarda la Francia va menzionato l'ordine alla Giat-Industries (14 feb. 1993) da parte degli EAU di 390 carri da combattimento «Leclerc» e 46 di servizio con il relativo munizionamento per un totale stimato a 4,4 mld di USS; l'industria di Stato Sofresa aspetta, inoltre, la conclusione di un contratto con l'Arabia Saudita per la fornitura chiavi in mano di tre fregate e relativo munizionamento per circa US\$ 4 mld; infine, (c) per quanto riguarda il Regno Unito va ricordato che l'accordo del 1985, detto «di Yamamah», sembra procedere, malgrado i timori che l'ordine agli USA (di cui sopra) relativo a 72 F-15S lo chiudesse; il primo ministro britannico, Major, dopo aver incontrato re Fahd a Rivadh il 28 feb. 1993, ha confermato l'ordine da parte dell'Arabia Saudita di altri 48 «Tornado» in versione IDS (interdiction strike), dopo i 72 aerei già forniti nel passato. L'ordine è stimato a US\$ 6-7,5 mld. Si ricorda che il «Tornado» è prodotto dal consorzio Panavia, composto da industrie britanniche (British Aerospace), tedesche (MBB) e italiane (Alenia); altri aspetti dell'accordo di Yamamah, interessanti la Westland Helicopters e Vosper Thornycroft sembrano invece accantonati.

39 E. O'Sullivan, op. cit.

equilibri presenti e futuri, riposa sulle esportazioni di petrolio. Negli ultimi anni, l'Arabia Saudita è riuscita a non andare mai sotto una produzione di 8 milioni di b/g, mantenendo la sua quota nell'OPEC (cioè non ha più proceduto, come nel passato, a tagli unilaterali nella produzione). L'attuale assenza dell'Iraq dal mercato facilita (o forse rende possibile) il mantenimento della politica e della posizione saudita nel campo petrolifero (e lascia spazio anche all'Iran). Il ritorno dell'Iraq, con straordinarie necessità di finanziamento, porrà problemi e probabilmente rinnoverà le tensioni che hanno contribuito alla scoppio della crisi con il Kuwait e della guerra. Il futuro, dunque, potrebbe essere più difficile di quanto oggi si possa normalmente prevedere.

Tab. 3 - Il bilancio pubblico dell'Arabia Saudita. 1988-93 (SR miliardi)

periotic misor of	1988	1989	1990	1991(a)	1992	1993
Spese	141	141	143	143	181	197
Entrate	105	116	118	118	151	169
Saldo	- 36	- 25	- 25	- 25	- 30	- 28
Saldi ex-post di cui:	- 50	- 35	- 55	n.d.	n.d.	n.d.
Sicurezza	??	73,8 (b)	51.9	51.9	54.3	61.6

⁽a) Nel 1991 in realtà il bilancio non è stato reso noto: sono state replicate le cifre del 1990.

Fonte: Middle East Economic Survey, 36, 11, 11 gen. 1993.

Tab. 4 - I conti con l'estero dell'Arabia Saudita, 1988-90 (US\$ milioni)

AND THE PROPERTY OF THE PROPER	1988	1989	1990		
Conto corrente	- 7,340	- 9,228	- 4,107		
di cui:					
esportazioni	24,315	28,299	44,283		
importazioni	- 19.805	- 19.231	- 21,490		
servizi all'estero	- 7.832	- 10,721	- 9.720		
trasferimenti unilaterali	- 9.009	- 10,542	- 16,037		
Movimenti di capitale	5,821	5,720	- 1,270		
Impiego delle riserve					
(a pareggio)	1.519	3,508	5,376		

Fonte: Middle East Economic Survey, 35, 47, 24 ago. 1992 (basato su fonti del FMI).

⁽b) Nel 1989 la posta comprende anche «altri costi d'amministrazione» non necessariamente collegati alle spese di sicurezza.

Tab. 5 - Bilancia corrente dell'Arabia Saudita, 1991-93 (US\$ miliardi)

align becomes a lob terms of	1991	1992(a)	1993 (b)
Esportazioni	48,2	49	50
Importazioni	26,1	30	33
Saldo commerciale	22,1	19	17
Saldo delle partite correnti	- 25,7	- 8	-8

(a) stima

(b) previsione

Fonte: Middle East Economic Digest, 12 marzo 1993.

Per quanto, infine, riguarda l'*Iran* il quadro è più discontinuo e le prospettive meno intellegibili. La guerra con l'Iraq ha causato danni elevatissimi, specialmente nel sud, dove almeno due grandi città, Abadan e Khorramshahr, debbono essere pressoché interamente ricostruite. Gli introiti del petrolio nel corso degli anni ottanta hanno in generale deluso le aspettative. Infine, il paese è sottoposto a una straordinaria pressione demografica, che la guerra, l'afflusso di rifugiati (anche dall'Afghanistan) e la stagnazione dell'economia hanno tradotto in un gigantesco inurbamento della popolazione ⁴⁰. Ciò ha causato un tasso di sviluppo complessivo assai basso, anche con anni di crescita negativa, che solo negli ultimi tempi, essenzialmente grazie a maggiori successi nelle esportazioni di petrolio, ha conosciuto una tendenza a migliorare.

Un fattore che ha ostacolato la *performance* dell'economia iraniana è stato senza dubbio l'inconcludente dibattito che si è trascinato durante tutta l'epoca khomeinista sull'assetto istituzionale di fondo dell'impresa e della politica economica: gli obbiettivi di riforma agraria, di pianificazione e di nazionalizzazione del commercio estero del Governo sono stati continuamente frustrati dal conservatorismo liberal-islamico del Consiglio dei Guardiani e dello stesso Khomeini, senza peraltro che questi ultimi siano mai riusciti a imporre la loro visione privatistica. Con l'avvento di Rafsanjani l'obiettivo di un'econo-

⁴⁰ Secondo il censimento del 1986, la popolazione ammontava a 49,4 mln di abitanti (inclusi 2,6 mln di rifugiati dall'estero), di cui 26,8 risultavano abitare nelle città. Il censimento del 1990 ha registrato 56,2 mln di abitanti. Il tasso di crescita della popolazione è stimato almeno al 3,2%. Nel 1989 il Governo ha inaugurato una campagna di controllo delle nascite.

mia di mercato è più indiscusso che nel passato, ma la sua realizzazione va molto a rilento, essenzialmente a causa dell'accentuato parlamentarismo del sistema politico iraniano, della sua tendenza alla trasversalità e della sua frammentazione in piccoli gruppi. L'esecutivo, in altre parole, non ha abbastanza forza per condurre la sua politica.

Tuttavia, con l'assistenza del FMI, anche la ristrutturazione dell'economia iraniana si è ora bene o male iniziata. È in corso un programma di privatizzazione che riguarda soprattutto le imprese che furono nazionalizzate subito dopo la rivoluzione. Nel marzo del 1993 è iniziata la svalutazione del rial con l'obiettivo di arrivare a un solo tasso di cambio e di passare a un tasso di cambio più realistico di quello estremamente sopravvalutato che prevale attualmente. Infine, con forti tagli nelle importazioni, è iniziato un programma di rientro dal deficit della bilancia commerciale.

Le prospettive appaiono però incerte 41. Da un lato, l'Iran dovrebbe poter contare su un'accresciuta produzione agricola e sull'apporto dei massicci investimenti nel settore industriale, soprattutto in quello petrolchimico, che sono stati compiuti negli ultimi anni. Dall'altro, la via libera alle importazioni adottata per motivi politico-sociali da Rafsanjani non appena salito al potere ha portato nel 1992 a una grave crisi di pagamento (US\$ 2 miliardi di lettere di credito non onorate, di cui 1,3 miliardi riguardanti la Germania, 0,5 il Giappone e US\$ 50 milioni l'Italia), a un raddoppio del debito estero (da US\$ 6,5 miliardi, alla metà del 1990, a 13,6 alla fine del 1991) e a un forte deficit nella bilancia corrente (che nel 1991 ha raggiunto US\$ 7,8 miliardi, cioè un record). Il fattore che determina l'incertezza delle prospettive resta, tuttavia, politico, vale a dire la lentezza e la debolezza della leadership nel realizzare i suoi obbiettivi di politica economica.

Per concludere circa l'evoluzione economica, vale la pena di rilevare quanto disparate siano, nell'ottica regionale, le condizioni e le prospettive dei paesi dell'area. L'Iraq è quasi scomparso dalla carta economica e si trova in una situazione di penoso degrado; l'Arabia Saudita è prospera e gode di buone prospettive; l'Iran è povero e le sue prospettive sono incerte. Mentre procede il coordinamento e la coopera-

⁴¹ Si veda V. Petrossian. «Challenging Times Test Rafsanjani». Iran: MEED Special Report, in Middle East Economic Digest, 19 feb. 1993, pp. 7-8.

zione dei paesi del CCG, i tre grandi attori non hanno praticamente rapporti tra loro, sono collegati nell'OPEC dove i loro interessi non si armonizzano però facilmente e, dunque, si integrano dovunque fuorché nella loro regione. L'Iran sembra interessato a trovare un suo spazio verso l'Asia centrale (una direttrice non nuova, che sostituisce la Russia zarista e l'URSS), mentre l'Arabia Saudita si integra con i piccoli emirati arabi del Golfo e con il grande spazio internazionale (ed ha chiaramente declinato l'approfondimento della cooperazione con i paesi arabi del Vicino Oriente, l'Egitto e la Siria, che sembrava nata durante la guerra del 1990-91 nel quadro del Patto di Damasco). Una regione economica del Golfo, insomma, non esiste, né si riscontra negli interessi e nelle prospettive delle potenze locali.

4.3.2 L'evoluzione di politica interna

Con la fine della guerra la politica interna dell'*Iraq* è, se possibile, ancora meno articolata di quanto non fosse prima che il conflitto frammentasse il paese e lo gettasse nella miseria.

Il regime, imponendo un severo controllo militare e poliziesco sul paese, riesce a mantenersi in sella malgrado l'enorme pressione esterna ed alcuni tentativi militari di rovesciamento, più o meno documentati e comunque spietatamente repressi. Esso, come d'abitudine, si regge sulle etnie dell'Iraq centrale e sulle truppe scelte, cui vengono riservati i pochi vantaggi materiali disponibili. Tuttavia, l'economia è in macerie e, malgrado alcune riconversioni industriali e una notevole ricostruzione delle infrastrutture, la situazione sociale è drammatica.

Mentre il controllo del territorio nel Kurdistan è precario o carente, nel sud sciita la zona di esclusione aerea non ha impedito l'occupazione militare della zona e una brutale e determinata repressione dell'opposizione locale. A quanto è dato di capire dai rapporti del personale dell'ONU incaricato di procedere al disarmo del paese, il regime non ha chiaramente rinunciato ad essere una potenza militare-industriale. D'altra parte, ciò è stato esplicitamente dichiarato da Tareq Aziz nel corso di una visita al Consiglio di Sicurezza effettuata nella primavera del 1992.

La dura gestione della tutela sull'Iraq, voluta soprattutto dagli USA

allo scopo di esercitare una pressione sul regime tale da farlo cadere, non ha dato i suoi frutti. La condotta oscillante del Governo di Bagdad di fronte a tale tutela consente, tuttavia, di indovinare che si è avuto un dibattito all'interno della *leadership* del paese fra chi ha sostenuto la sottomissione alle sanzioni per chiudere la partita e far sopravvivere il regime e chi ha sostenuto che il vero obiettivo delle sanzioni era di far cadere il regime e che dunque non aveva senso sottomettersi. Questa seconda ipotesi è sicuramente quella che ha vinto.

Le prospettive sono difficili da definire. Con l'eccezione della Giordania che, dopo essere stata alleata di Bagdad anche durante il conflitto, si sta ora riavvicinando ai paesi del CCG e si sta dunque allontanando dall'Iraq, la definizione della questione irachena è sempre più reclamata da alcuni Governi arabi, segnatamente da quello egiziano, sotto la pressione di un'opinione pubblica che mette il caso della repressione internazionale dell'Iraq accanto ai 400 deportati palestinesi e alla Bosnia quale prova del «double standard» occidentale. Comunque, i Governi arabi, specialmente quelli oggi maggiormente soggetti alla pressione islamista, guardano con preoccupazione al vuoto iracheno nei confronti del rinnovato attivismo iraniano e vorrebbero anch'essi una normalizzazione. D'altra parte, quello che i Governi arabi desiderano è poco chiaro, poiché la ripresa di un riarmo non convenzionale iracheno è tutto sommato paventata e si capisce che un ritorno dell'Iraq comprometterebbe il delicato compromesso sul nucleare e il chimico che si sta profilando nel quadro del negoziato arabo-israeliano. Dunque, si desidera una normalizzazione, sì, ma limitata e qualificata, cioè un obiettivo che presuppone un dialogo con la leadership irachena, dialogo allo stato dei fatti del tutto inesistente.

La politica occidentale resta formalmente quella formulata dall'Amministrazione Bush, cioè una politica che esclude il dialogo poiché ha come obiettivo il rovesciamento del regime, ma con la nuova Amministrazione filtrano ripensamenti. Dati gli obbiettivi generali di politica estera dell'Amministrazione Clinton è però possibile che tali ripensamenti abbiano soprattutto il senso di accantonare in qualche modo la questione irachena, cessando la pressione e salvando al contempo la faccia. In questo caso, le prospettive del regime sarebbero migliori, ma la stabilità della regione ne soffrirebbe.

La guerra del 1990-91 ha dato maggiore fiducia e maggiore disinvoltura al regime della monarchia dell'*Arabia Saudita* ma anche messo allo scoperto problemi di opposizione da parte islamista e di definizione della prospettiva del paese che covavano del resto da tempo.

Nel corso del 1992 la politica interna è stata dominata dall'introduzione (1° mar.) di tre importanti riforme istituzionali fra loro connesse; una legge fondamentale che stabilisce i principali meccanismi «costituzionali» relativi al governo del Regno; l'istituzione di un Consiglio Consultivo (*Majlis al-Shura*) di 60 membri nominati dal Re; la codificazione di un sistema di governo per le 14 province del regno, centrato sull'amministrazione dei piani di sviluppo e di investimento.

La semi-costituzionalizzazione del regime adombrata da queste normative è in gran parte il risultato delle pressioni emerse con il conflitto e rispondono, secondo le valutazioni prevalenti, alle istanze di liberalizzazione della borghesia emergente nel paese. Tuttavia, la sua attuazione, originariamente prevista in sei mesi, alla fine del 1992 risulta invece assai rallentata. Essa, infatti, per ora non è andata oltre la nomina (16 set. 1992) del presidente del Consiglio Consultivo, nella persona di Shaykh Muhammad bin Ibrahim bin Jubayr, ex ministro della Giustizia.

Il fatto è che l'opposizione islamista del paese si è assai intensificata. Gli islamisti desiderano la riforma istituzionale, anzi ne vorrebbero una anche più incisiva, poiché – secondo uno schema oggi diffuso in tutto il mondo arabo – essi sono soggetti a una spietata repressione da parte della monarchia e hanno per converso bisogno di esprimersi più liberamente. Tuttavia, il regime non a torto teme che la democratizzazione non si trasformi nella piattaforma di un'opposizione che non punta all'alternanza ma al rovesciamento del regime e della famiglia reale.

L'opposizione si è manifestata ormai numerose volte attaccando l'inettitudine della famiglia reale (in particolare del ministro della Difesa, il principe Sultan), il suo nepotismo e la sua corruzione morale, lamentando le violazioni dei diritti civili, a causa degli arresti e delle perquisizioni verso gli oppositori, e la persecuzione degli *ulema* non allineati al regime e, infine, criticando il Governo per non avere una politica militare adeguata ad assicurare la difesa del paese malgrado le enormi spese militari affrontate nel passato e previste nel presente.

Il Governo saudita, pertanto, si trova ad affrontare una situazione

interna inedita, in cui ad una certa problematicità delle prospettive economiche a medio termine si aggiunge l'emergere di un'opposizione più islamista dello stesso regime che non è priva di argomenti. A fronte di questa opposizione, il regime dispone di una "guardia" sulla quale senza dubbio contare, ma l'appoggio politico dei «liberali» non è caldissimo e comunque non è organizzato. L'attuazione della riforma istituzionale e un suo orientamento più liberale di quello previsto potrebbe essere un fattore di consolidamento dell'appoggio al regime da parte degli strati interessati a tale riforma. Tuttavia, tutto fa credere che l'attuale gruppo dirigente sia più incline alla prudenza che all'azione politica.

Infine, per ciò che riguarda l'*Iran* l'evoluzione interna, dalla morte di Khomeini e dall'elezione di Rafsanjani, è caratterizzata da un cambiamento ambiguo, lento e vischioso. La successione dell'ayatollah Khamenei quale «guida» al posto di Khomeini l'elezione di Rafsanjani quale presidente dell'Iran avvennero all'insegna dell'aspettativa di una normalizzazione interna e internazionale del paese. Questa normalizzazione è in parte avvenuta, nel senso che l'orientamento di fondo è quello di una liberalizzazione della società e dell'economia, ma l'attuazione di tale orientamento in concreto è quanto mai incerta, lenta e oscillante, come del resto si è visto parlando dell'economia.

Il motivo di questo andamento sta nel frazionamento politico e nella lotta che le fazioni si fanno strumentalizzando le questioni di governo a fini particolaristici. La coppia Khamenei-Rafsanjani si è ben presto divisa e Khamenei ha in parte rivalorizzato la vecchia ala rivoluzionaria dando spazio alle tendenze di attivismo internazionale. Queste tendenze sono poi quelle che si rispecchiano oggi nella politica estera e militare del paese, una politica che preoccupa sia la regione sia gli ambienti internazionali e che, almeno agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, ha tradito le aspettative di normalizzazione e rende poco comprensibile la politica iraniana. La tendenza di Khamenei ha messo in forte imbarazzo il presidente Rafsanjani, riducendo in varie occasioni l'effettiva autorità.

Questa tendenza non ha rimesso in causa l'orientamento della liberalizzazione ma ne ha reso l'attuazione, come si è appena detto, più incerta. Di qui un andamento complessivo della politica interna e della politica economica poco prevedibile e inefficace.

L'Iran si trova oggi a beneficiare del vuoto iracheno e a beneficiare delle occasioni che da ciò derivano. Tuttavia, la sua politica estera continua a isolare il paese, in particolare a rendere impossibile una normalizzazione dei rapporti con gli USA. Tale politica estera èprobabilmente il prezzo per l'equilibrio delle fazioni nell'ambito dell'attuale scena interna iraniana. Potrebbe palesarsi come un prezzo piuttosto alto.

5. La situazione oggi

5.1 Stallo e frammentazione in Iraq

Nei due anni dalla fine della guerra, il regime, imponendo sul paese un severo controllo militare e poliziesco, è dunque riuscito a mantenersi in sella a dispetto dell'enorme pressione esterna e di alcuni tentativi militari di rovesciamento. Come d'abitudine, si regge sulle etnie dell'Iraq centrale e sulle truppe scelte, cui vengono riservati i pochi vantaggi materiali disponibili. Tuttavia, l'economia è in macerie e, malgrado alcune riconversioni industriali e una notevole ricostruzione delle infrastrutture, la situazione sociale è drammatica.

Mentre il controllo del territorio nel Kurdistan è precario o carente, nel sud sciita la zona di esclusione aerea istituita dall'ONU non ha impedito l'«occupazione» militare della zona e la brutale repressione dell'opposizione locale. Va ricordato, inoltre, che, avendo l'Iraq con il controllo del Kurdistan perduto anche il suo «granaio», al fine di coltivare cereali necessari al paese, è stato dato il via a un progetto di prosciugamento delle zone paludose meridionali e, per realizzarlo, gli abitanti della regione (i così detti «arabi delle paludi») vengono deportati in massa.

A quanto è dato di capire dai rapporti del personale dell'ONU incaricato di procedere al disarmo del paese, il regime non ha rinunciato ad essere una potenza militare-industriale. D'altra parte, ciò è stato esplicitamente dichiarato da Tareq Aziz nel corso di una visita al Consiglio di Sicurezza effettuata nella primavera del 1992.

La dura gestione della tutela dell'ONU sull'Iraq, voluta soprattutto dagli USA allo scopo di esercitare una pressione sul regime tale da farlo cadere, non ha dato i suoi frutti. L'ipotesi che una personalità delle Forze armate o del Partito Baath riuscisse a sostituire Saddam

Hussein non si è verificata, né lo stato di assoluta frammentazione delle opposizioni irachene può far ritenere che queste ultime siano in grado di provvedere un'alternativa.

La condotta talvolta oscillante del Governo di Bagdad di fronte alla dura realizzazione della tutela internazionale consente di indovinare che si è avuto un dibattito all'interno della *leadership* del paese fra chi ha sostenuto che l'Iraq dovesse sottomettersi alle sanzioni per chiudere la partita e fare così sopravvivere il regime e chi ha sostenuto che il vero obiettivo delle sanzioni era di far cadere il regime e che dunque non aveva senso sottomettersi. È sicuramente questa seconda ipotesi quella che ha vinto e che oggi guida l'azione internazionale del regime.

In conclusione, in un paese politicamente frammentato ed economicamente rovinato, il regime appare paradossalmente rafforzato e ben intenzionato a sopravvivere.

5.2 Un futuro non semplice per i sauditi

La guerra del 1990-91 ha dato maggiore fiducia e maggiore disinvoltura alla monarchia dell'Arabia Saudita ma ha anche messo allo scoperto problemi di opposizione da parte islamista e di definizione della prospettiva politica e finanziaria del paese.

Nel corso del 1992 la politica interna è stata dominata dall'annuncio (1º mar.) di tre importanti riforme istituzionali: una legge fondamentale che stabilisce i principali meccanismi «costituzionali» relativi al governo del Regno; l'istituzione di un Consiglio Consultivo di 60 membri nominati dal Re; la codificazione di un sistema di governo per le 14 province del Regno, centrato sull'amministrazione dei piani di sviluppo e di investimento.

La semi-costituzionalizzazione del regime adombrata da queste normative è in gran parte il risultato delle pressioni emerse con il conflitto e risponde, secondo le valutazioni prevalenti, alle istanze di liberalizzazione della borghesia emergente nel paese. Tuttavia, la sua attuazione, originariamente prevista in sei mesi, risulta assai rallentata. Per ora non èandata oltre la già citata nomina (16 set. 1992) del presidente del Consiglio Consultivo, nella persona dello sceicco Muhammad bin Ibrahim bin Jubayr, ex ministro della Giustizia.

Tale esitazione risponde probabilmente al fatto che l'opposizione islamista del paese si è assai intensificata. Gli islamisti, soggetti a una spietata repressione da parte della monarchia, desiderano la riforma onde potersi esprimere e poter agire più liberamente. Tuttavia, il regime non a torto teme che la democratizzazione non si trasformi nella piattaforma di un'opposizione che piuttosto che all'alternanza punta al rovesciamento del regime e della famiglia reale.

L'opposizione si è manifestata ormai numerose volte attaccando l'inettitudine della famiglia reale (in particolare del ministro della Difesa, il principe Sultan), il suo nepotismo e la sua corruzione morale, lamentando le violazioni dei diritti civili, a causa degli arresti e delle perquisizioni verso gli oppositori, e la persecuzione degli *ulema* non allineati al regime e, infine, criticando il Governo per non avere una politica militare adeguata ad assicurare la difesa del paese malgrado le enormi spese militari affrontate nel passato e previste nel presente.

Accanto a questa evoluzione politica, che pone problemi sin dall'immediato, si pone nel medio periodo all'economia saudita il già citato problema d'indebitamento la cui portata e i cui effetti sono diversamente valutati dagli osservatori.

Lo stock totale del debito saudita al 1992 ammonta a circa US\$ 56 miliardi ed è quadruplicato nei quattro anni precedenti. L'incremento è dovuto all'iniziarsi di un più forte indebitamento interno e alla decisione di indebitarsi a medio-lungo termine sul mercato internazionale per coprire le spese generate dal conflitto del 1990-91.

Mentre i trasferimenti indotti dal conflitto sono un incidente destinato a chiudersi, alla radice della crescente tendenza debitoria dell'economia saudita stanno i persistenti deficit del bilancio pubblico. Tali disavanzi si traducono in un deficit della bilancia dei conti correnti per fronteggiare il quale vengono impiegate le riserve. Recentemente le riserve saudite hanno toccato un minimo storico.

Considerati tutti questi dati, gli osservatori si interrogano sulla «creditworthiness» di medio termine del paese. Alcuni notano che il debito estero saudita è ancora piccolo in relazione al PIL, che il servizio risulta pari appena al 10% delle esportazioni di merci e che la posizione della bilancia corrente è fondamentalmente buona. Costoro argomentano che qualsiasi economia un minimo sviluppata convive con un

debito di questa entità e che i sauditi, fino a poco tempo fa abituati a saldare tutto con le riserve e a non preoccuparsi troppo dei deficit di bilancio, debbono semplicemente prepararsi a limitare le spese e a gestire il debito. Altri sono meno ottimisti. Il passaggio dalla vecchia situazione alla nuova può creare difficoltà psicologiche sia nei pianificatori sauditi sia nei creditori dei sauditi e provocare sfiducia o diminuire la fiducia.

Per valutare meglio la questione, va considerato che tutta l'economia saudita, con i suoi equilibri presenti e futuri, riposa – com'è noto – sulle esportazioni di petrolio. Negli ultimi anni, l'Arabia Saudita è riuscita a non andare mai sotto una produzione di 8 milioni di b/g, mantenendo la sua quota nell'OPEC (cioè non ha più proceduto, come nel passato, a tagli unilaterali nella produzione). L'attuale assenza dell'Iraq dal mercato facilita (o forse rende possibile) il mantenimento della posizione saudita nel campo petrolifero (e lascia spazio anche all'Iran). Il ritorno dell'Iraq, con straordinarie necessità di finanziamento, porrà problemi e potrebbe rinnovare le tensioni che hanno contribuito alla scoppio della crisi con il Kuwait e della guerra. Il futuro finanziario e politico del Regno, dunque, potrebbe essere più difficile di quanto oggi si possa prevedere.

Il Governo saudita, pertanto, si trova ad affrontare una situazione inedita, in cui ad una certa problematicità delle prospettive economiche a medio termine si aggiunge l'emergere di un'opposizione più islamista dello stesso regime, la quale non è priva di argomenti. A fronte di questa opposizione, il regime dispone di una «guardia nazionale» sulla quale senza dubbio può contare, ma l'appoggio politico dei «liberali» non è caldissimo e comunque non è organizzato. L'attuazione della riforma istituzionale e un suo orientamento più liberale di quello previsto potrebbe essere un fattore di consolidamento dell'appoggio al regime da parte degli strati interessati a tale riforma. Tuttavia, tutto fa credere che l'attuale gruppo dirigente sia più incline alla prudenza che all'azione politica.

5.3 Debolezza di governo e isolamento in Iran

L'evoluzione interna in Iran, dalla morte di Khomeini e dall'elezio-

ne di Rafsanjani, è caratterizzata da un cambiamento ambiguo, lento e vischioso. La successione dell'*ayatollah* Khamenei quale "guida" al posto di Khomeini e l'elezione di Rafsanjani quale presidente dell'Iran avvennero all'insegna dell'aspettativa di una normalizzazione interna e internazionale del paese. Questa normalizzazione è in parte avvenuta, nel senso che l'orientamento di fondo è quello di una liberalizzazione della società e dell'economia, ma l'attuazione di tale orientamento in concreto è quanto mai incerta, lenta e oscillante. Le recenti elezioni (giugno 1993) hanno confermato la presidenza di Rafsanjani, ma con un margine di consensi assai più ridotto di quello precedente. Questo risultato, che corrisponde a un'erosione del sostegno alla *leadership* attuale, potrebbe accentuare la debolezza del governo e l'incertezza di prospettiva che pesa sul paese.

Il motivo di questo andamento sta nel frazionamento politico e nel personalismo della politica iraniana. Le varie fazioni si fanno la lotta strumentalizzando le questioni di governo a fini particolaristici. La coppia Khamenei-Rafsanjani si è ben presto divisa e Khamenei ha in parte rivalorizzato la vecchia ala rivoluzionaria. Khamenei ha più volte messo in forte imbarazzo il presidente Rafsanjani, riducendone in varie occasioni l'effettiva autorità.

Queste tendenze sono poi quelle che si rispecchiano oggi nella politica estera e militare del paese, una politica che preoccupa sia la regione sia gli ambienti internazionali e che, almeno agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, ha tradito le aspettative di normalizzazione e rende poco comprensibile la politica iraniana. Esse non hanno rimesso in causa l'orientamento della liberalizzazione ma ne hanno reso l'attuazione, come si è appena detto, più incerta. Di qui un andamento complessivo della politica interna e della politica economica poco prevedibile e inefficace.

L'Iran si trova oggi a beneficiare del vuoto iracheno e delle occasioni che ne derivano per poter avviare una più efficace politica di sviluppo politico ed economico all'interno. Tuttavia, la sua politica estera continua a isolare il paese, in particolare a rendere impossibile una normalizzazione dei rapporti con gli USA. Tale politica estera è probabilmente il prezzo per l'equilibrio delle fazioni nell'ambito dell'attuale scena interna iraniana. Potrebbe palesarsi come un prezzo piuttosto alto.

5.4 Il quadro internazionale

Come conseguenza del crollo dell'URSS e della guerra del 1990-91, la politica regionale nell'area del Golfo appare oggi dominata dalla presenza politica e militare degli USA e, secondariamente, degli alleati britannici e francesi. La guerra contro l'Iraq ha aperto ulteriori varchi alla stabilizzazione della presenza militare occidentale nei paesi del CCG, specialmente in Kuwait, e ha messo il Golfo sotto una specie di tutela internazionale, esercitata esplicitamente dall'ONU in Iraq, ma accompagnata anche dalla presenza di forze multinazionali di terra al confine turco con il Kurdistan.

Questa presenza colpisce l'Iraq, riducendone direttamente la sovranità e la sicurezza, ed è percepita come un fattore di insicurezza dall'Iran. È invece un fattore di sicurezza per il CCG e l'Arabia Saudita, anche se all'Arabia Saudita crea poi problemi all'interno, suscitando l'opposizione degli estremisti religiosi e favorendo la propaganda e la sovversione dell'Iran.

In effetti, essendo fallita l'organizzazione collettiva di sicurezza iscritta nel Patto di Damasco (CCG più Egitto e Siria) e perdurando la debolezza della cooperazione militare del CCG, si verifica oggi nel Golfo quello che già da tempo è vero per il Medio Oriente: la sicurezza regionale resta affidata solo a potenze esterne, in particolare agli USA e all'ONU. Gli USA non sono semplicemente cruciali compartecipi degli schemi di sicurezza collettiva della regione, come in Europa con la CSCE o la NATO, bensì nell'assenza di organizzazioni locali diventano i responsabili e i gestori della sicurezza regionale. L'ONU svolge un ruolo ma, in attesa che si realizzi un ordine internazionale nuovo in cui tale organismo abbia un ruolo più autonomo, questo ruolo è oggi di semplice supporto a quello degli USA e dell'Occidente. Non per questo ne risulta sminuita l'importanza.

Questa è, generalmente parlando, una cattiva alternativa alla sicurezza regionale: per la maggior parte dei regimi arabi locali crea contraddizioni nella politica interna, per l'Iran si traduce in una percezione di minaccia, crea una polarizzazione fra Iran e arabi. Sia gli USA sia l'ONU si trovano a far fronte a un sovraccarico di responsabilità e il quadro internazionale diventa più poliziesco che politico: può riuscire a prevenire e stroncare i conflitti, ma non può apportare soluzioni politiche.

Come è esercitato questo sovraccarico di responsabilità nel Golfo?

Il dopoguerra ha visto due azioni parallele di repressione dell'Iraq: quella dell'ONU, che interpreta il disarmo dell'Iraq come primo passo verso un arrangiamento collettivo regionale di controllo e riduzione degli armamenti; quella degli USA, che – come abbiamo già detto – hanno puntato al disarmo e allo strangolamento dell'Iraq al fine di far cadere il regime di Saddam Hussein e completare così l'opera che non si era voluta completare con la guerra. Entrambe queste azioni comportano delle illusioni e dei rischi. È un'illusione tecnocratica quella dell'ONU di arrivare al disarmo su una base più coercitiva che consensuale. Si è rivelata un'illusione quella degli USA di far cadere Saddam Hussein moltiplicando le pressioni sul paese.

In entrambi i casi il rischio è di perpetuare il vuoto dell'Iraq e di rafforzare l'intrinseca debolezza geopolitica di questo paese e dell'intera regione, conducendo a un indebolimento delle prospettive di una convivenza regionale, a pericolose illusioni di mano libera (come quella che sta prevalendo in Iran) e a contraccolpi nelle regioni vicine (come in Egitto, in Algeria e in altri paesi arabi dove è crescente un'opposizione islamista, che si vuole incoraggiata dall'Iran, ed il vuoto iracheno è percepito come un fattore d'insicurezza). Èevidente perciò che quella che attualmente viene condotta è una politica priva di prospettive.

Le politiche che oggi organizzano la sicurezza del Golfo convergono verso la conclusione che è appena stata sottolineata: il quadro internazionale mantiene con mezzi rilevanti la sicurezza della regione, ma tali mezzi presuppongono un impegno indefinito delle potenze esterne e non prospettano una soluzione politica. Tutto ciò contribuisce nell'immediato a far calare la febbre, ma rischia di agire nel mediolungo termine come un fattore di insicurezza.

6. Scenari di sicurezza

6.1 Dilemmi e opzioni attorno all'Iraq

Per uscire da questa pericolosa situazione di inefficacia è necessario affrontare la questione centrale cui il futuro della regione è legato, cioè la questione dell'Iraq. L'evoluzione di tale questione è oggetto di dilemmi e opzioni che vanno esaminati più in dettaglio se si vuole arrivare a una valutazione di prospettiva. I diversi protagonisti hanno interessi diversi, talvolta in contraddizione fra loro. Si possono identificare, per cominciare, quegli interessi che reclamano il ripristino dell'integrità e della piena sovranità dell'Iraq:

- 6.1.1 l'integrità dell'Iraq è una garanzia contro lo sviluppo di un'entità curda più o meno autonoma e indipendente, sviluppo che comporta dei rischi per la stabilità di Turchia, Iran e Siria; nell'ultimo anno questi tre paesi si sono riuniti più volte a livello ministeriale sottolineando la loro netta avversione all'ipotesi di uno smembramento dell'Iraq e, in particolare, di un'indipendenza curda;
- 6.1.2 l'attuale situazione dell'Iraq è risentita dall'opinione pubblica araba e mussulmana come il risultato di una politica di doppiezza dell'Occidente, poiché questo è il loro argomento mentre si sottomettono implacabilmente all'ordine internazionale l'Iraq, la Bosnia e la Somalia, si tralascia di fare lo stesso con Israele e la Serbia; i Governi e i regimi arabi vicini all'Occidente rischiano di essere ritenuti complici di tale doppiezza e di essere indeboliti di fronte alle loro opposizioni interne, specialmente quelle islamiste; praticamente tutti i regimi arabi chi più chi meno vedrebbero oggi volentieri una soluzione della questione irachena o almeno un'attenuazione delle sanzioni e della dura pressione cui l'Iraq è sottoposto;
- 6.1.3 l'attivismo internazionale dell'Iran e il suo riarmo, specialmente l'aiuto che questo paese darebbe ai movimenti islamisti che oppongono gli attuali regimi arabi nonché ai regimi islamisti arabi, come quello del Sudan, porta alcuni paesi arabi, in testa l'Egitto, ad auspicare che sia messo un termine al «vuoto» iracheno onde ripristinare l'Iraq come contrappeso dell'Iran; va ricordato che da parte dell'Egitto questa tendenza nasce anche dal rifiuto che i paesi del CCG hanno in definitiva opposto alla proposta di un'alleanza fra Egitto e Siria, da un parte, e paesi del CCG, dall'altra, destinata a proteggere questi ultimi in cambio di congrui aiuti economici per i primi due; alla protezione di Egitto e Siria i paesi del CCG, sia pure con enfasi diverse, hanno preferito quella degli USA e dell'Occidente; la maggior presenza occidentale nel Golfo, secondo gli egiziani, oltre a rafforzare le ten-

- denze radicali in Iran contribuisce anche a inasprire l'opinione pubblica interna e a rafforzare le opposizioni ai regimi;
- 6.1.4 l'integrità dell'Iraq è vista, infine, dai paesi del CCG e più in generale dall'opinione araba sunnita – come una garanzia contro l'emergere di una repubblica islamica sciita nel sud dell'Iraq.

È necessario sottolineare, tuttavia, che l'obiettivo di contrastare l'autonomia della comunità sciita del sud iracheno è altrettanto bene se non meglio servito da una situazione in cui l'Iraq resta debole e frammentato. Molte ragioni militano a favore di quest'ultima ipotesi:

- 6.1.5 un Iraq debole non costituisce più per i paesi del CCG un pericolo; non costituisce neppure più uno scudo contro l'Iran, ma a fare da scudo provvedono ormai le forze USA e occidentali sempre più radicate nella penisola arabica; questa prospettiva suscita contrasti e contraddizioni fra i paesi del CCG, ma non al punto da compromettere il consenso di fondo sull'opzione occidentale in tema di sicurezza;
- 6.1.6 per l'Iran il perdurare dell'attuale situazione si traduce in una permanenza nella regione di forze e influenze occidentali che questo paese giudica come una minaccia e che probabilmente sono sfavorevoli a una più rapida normalizzazione politica interna; tuttavia, l'attuale situazione è anche un fattore che mette al sicuro l'Iran dal riemergere di una minaccia irachena e araba che è costata al paese la disastrosa guerra del 1980-88;
- 6.1.7 anche la Siria ha un interesse ad uno status quo che indebolisce un tradizionale avversario in una situazione strategica che vede la Siria vicina all'Arabia Saudita (in relazione ai suoi interessi libanesi) e agli USA (in relazione al negoziato con Israele), mentre le possibilità di un arrangiamento con Israele riducono dal punto di vista di Damasco l'importanza della presenza militare dell'Iraq sul così detto «fronte orientale»;
- 6.1.8 ugualmente Israele ha interesse a un Iraq che resti quanto più a lungo possibile sotto controllo, onde indebolire il fronte arabo e soprattutto allontanare lo spettro di un accentuato riarmo non con-

venzionale nella regione; occorre soggiungere a quest'ultimo proposito che anche i paesi arabi in definitiva paventano, non meno del riarmo iraniano, una prospettiva di ritorno dell'Iraq al suo tentativo di supremazia politico-militare; dietro i negoziati politici araboisraeliani sono in corso dei negoziati militari, a quanto pare fruttuosi, che sarebbero messi nel nulla da un eventuale riarmo dell'Iraq;

6.1.9 infine, abbiano già accennato all'opportunità che l'assenza dell'Iraq dal mercato petrolifero rappresenta per l'Arabia Saudita e, probabilmente, anche per gli altri paesi del CCG.

In questo alternarsi di interessi va sottolineato che il dilemma non è fra il ripristino della sovranità/integrità irachena e lo smembramento dell'Iraq, bensì fra detto ripristino e il perdurare di una situazione di debolezza e frammentazione, cioè di una situazione indefinita.

Più nettamente a favore del ripristino dell'integrità irachena sono solo l'Egitto e la Turchia (anche se in questo paese si sono manifestate alcune correnti d'opinione, per la verità assai secondarie, a favore dell'annessione del nord iracheno, cioè Kirkuk e Mosul). Ma di gran lunga preferita da tutti gli altri appare l'opzione di tenere l'Iraq nel limbo. Si tratta di un'opzione auspicabile e praticabile? Un peso essenziale nella scelta è dato dagli Stati Uniti.

6.2 Gli Stati Uniti, l'Iraq e il Golfo

A conclusione della guerra 1990-91, gli USA non hanno voluto occupare l'Iraq e farsi direttamente carico del futuro di questo paese. L'opzione è stata quella di esercitare, dopo avergli inflitto una tremenda sconfitta, una forte pressione sull'Iraq attraverso l'azione dell'ONU onde provocare un cambio di regime. Come si è già accennato, questa opzione si è dimostrata illusoria.

All'avvento dell'Amministrazione Clinton sono corse voci di un accomodamento, sia perché ci sono stati effettivamente dei contatti sia perché al termine della campagna elettorale Clinton aveva fatto dichiarazioni che furono interpretate come l'accenno di un maggior possibilismo. D'altra parte, gli eventi successivi – le dichiarazioni dell'Amministrazione e la condotta dell'ONU – sembrano mostrare che viene invece proseguita la politica precedente, diretta ad un'applicazione severa delle sanzioni e delle altre misure allo scopo di far cadere il regime di Saddam Hussein.

Se gli USA non cambieranno obiettivo e se, d'altra parte, la pressione sull'Iraq seguiterà a fallire, l'opzione praticata sarà di fatto quella che corrisponde agli interessi prevalenti nella regione, cioè che l'Iraq resti abbastanza forte da esistere ma non abbastanza da affermare la sua potenza. Si tratta di un'opzione confortevole ma rischiosa poiché lascia nella regione un vuoto e questo vuoto può farla precipitare da un momento all'altro in nuove crisi di instabilità.

L'attuale Amministrazione è dominata dal desiderio di ridurre al minimo il proprio intervento pur mantenendo una *leadership* mondiale. Non è stato ancora chiarito come ciò debba avvenire, ma si può speculare che, in assenza di una superpotenza rivale, gli USA ridurranno le aree di possibile intervento diretto alle crisi che potrebbero avere un impatto sulla sicurezza nazionale degli USA, nella previsione che le altre crisi – quelle prive d'impatto sulla sicurezza nazionale americana – possano essere gestite o prevenute rafforzando le capacità d'intervento e la presenza dell'ONU, come accade appunto oggi in Iraq, oppure lasciando che siano le potenze locali a intervenire su base regionale, come la Comunità europea nel caso della ex Jugoslavia.

La politica di sicurezza internazionale di Clinton si avvia ad avere un indirizzo più architettonico che ingegneristico, a provvedere cioè il quadro e l'impostazione più che l'esecuzione. Assieme all'area russo-ucraina è probabile che anche il Golfo resti un'area in cui gli USA intendano mantenere una presenza politica e militare più diretta ed operativa. Questa, del resto, è la situazione attuale.

Se è così, il quadro d'incertezza in cui l'Iraq e il Golfo sembrerebbero destinati a restare deve essere reinterpretato nel senso che al vuoto
dell'Iraq gli USA ovvierebbero mantenendo una loro presenza diretta
nell'area (magari sostenuta da una sia pur ridotta presenza nel
Mediterraneo e/o da un appropriato riutilizzo della NATO). Questa
interpretazione è coerente con la crescente preoccupazione della
nuova Amministrazione nei confronti dell'Iran, paese nei cui confronti
sembra darsi per scontato il perdurare di un rapporto di tensione e
contrasto.

In altri termini, la politica USA nell'area rinuncerebbe a fare asse-

gnamento su forze di stabilizzazione locali e si assumerebbe direttamente questo compito, per contenere l'Iran e l'Iraq nello stesso tempo, proteggere gli interessi altrimenti incoerenti di vecchi (Turchia, Israele, Egitto, Giordania, CCG) e nuovi (Siria, palestinesi) alleati, in una situazione di pace arabo-israeliana – occorre invero aggiungere – la cui stabilità e vitalità per molti aspetti non si presenta scontata. Dunque, la presenza dell'ONU e degli alleati regionali e extra-regionali verrebbe confermata e consolidata, ma essa si andrebbe a collocare nel quadro di una delle poche responsabilità dirette che gli USA intenderebbero mantenere nella gestione del «nuovo ordine internazionale» che faticosamente si profila all'orizzonte.

Se questa ipotesi sulla politica estera americana è sbagliata, due sono le possibili evoluzioni: o gli USA – come abbiamo già visto – commetteranno l'errore di credere che la situazione di comoda ambiguità che regna attualmente possa reggere e avremo prima o poi un'altra grave crisi, oppure addiverranno a un accomodamento con il regime di Saddam Hussein (malgrado le vive critiche risorgenti nel paese che sottolineano come gli USA, nel credere che l'Iraq potesse fare da poliziotto anti-iraniano, abbiano assieme agli alleati europei contribuito a creare il mostro che hanno poi dovuto combattere).

Per concludere, occorre dire che le più recenti dichiarazioni dell'Amministrazione Clinton (in particolare quelle di Martin S. Indyk, Senior Director for Near East and South Asian Affairs del National Security Council) circa una politica di «dual containment» nei confronti sia di Iran che di Iraq, da una parte, e il bombardamento di Bagdad del 25 giugno 1993, dall'altra, suggeriscono che la scelta dell'Amministrazione sia dunque per una presenza diretta nella regione, secondo quanto è stato detto più sopra. Il Golfo, perciò, resterebbe uno dei pochi impegni di presenza politica-militare all'estero che Clinton accetterebbe di ereditare dal recente passato.

7. Conclusioni e prospettive

Quale potrà dunque essere il quadro di sicurezza del Golfo nei prossimi anni? La variabile principale qui individuata è di tipo *esterno*, e cioè la politica americana verso la regione. Essa è tanto più importante in quanto, come abbiamo notato più avanti, almeno per i prossimi anni, non dovrà preoccuparsi troppo dell'altra grande variabile esterna, e cioè della politica della Russia verso la regione, che sarà essenzialmente motivata da ragioni di ordine e stabilità interna, e potrà quindi difficilmente porsi come *alternativa* alla politica americana, anche se potrà continuare a perseguire i suoi specifici interessi nazionali.

Tuttavia l'interesse prevalente della Russia, molto probabilmente, si concentrerà sul problema della stabilità delle nuove repubbliche asiatiche e sul mantenimento e la difesa della «zona di sicurezza vitale-costituita dall'area un tempo coperta dall'URSS. In un tale quadro, anche se la Russia potrà di volta in volta entrare in conflitto o ricercare una maggiore cooperazione con alcuni paesi dell'area del Golfo (e in particolare con l'Iran), sarà sempre guidata da una prioritaria ricerca di stabilità e di sicurezza, che dovrebbe oggettivamente portarla a schierarsi con le linee generali della politica americana.

Tuttavia non mancano possibilità di crisi. Una l'abbiamo già indicata in precedenza, e consiste nel fatto che la Russia ha un interesse maggiore degli USA a evidenziare la priorità della sede decisionale del Consiglio di Sicurezza e a potenziare quindi gli strumenti multilaterali di intervento o di garanzia di pace sugli interventi bi- o multi-laterali a guida americana. È questa una distinzione solo potenzialmente conflituale, poiché è anche evidente l'interesse delle Nazioni Unite (ed in particolare del loro Segretario Generale) a cooperare strettamente con gli USA, senza il cui contributo le Nazioni Unite sarebbero sostanzialmente prive di mezzi efficaci di azione. Vi è quindi la possibilità teorica di un conflitto, ma mancano le sue possibilità concrete, nella situazione attuale (salvo alcuni esercizi retorico-diplomatici di importanza relativa).

D'altro canto, come abbiamo visto, la politica americana non è onnipotente, al contrario essa si è in qualche modo autolimitata per non aver potuto o saputo gestire un rapporto positivo e collaborativo con tutti e tre i maggiori interlocutori regionali allo stesso tempo (Iran, Iraq e Arabia Saudita). La politica internazionale di sicurezza americana nel Golfo, quindi, più che somigliare a quella esercitata in Europa (costruzione e sostegno di un sistema multilaterale di sicurezza a forte

partecipazione collettiva regionale), si delinea come una sorta di garanzia di sicurezza unilaterale nei confronti dell'Arabia Saudita e degli altri paesi del CCG. Essa tuttavia non si giova né del centralismo strategico di cui godeva la Gran Bretagna negli anni della sua «pax», né della situazione relativamente favorevole dell'epoca dei «due pilastri». Al contrario, essa ha ora due avversari (Iran e Iraq) fortunatamente indeboliti dal permanere della reciproca conflittualità, e un alleato dall'incerto orientamento ideologico e politico, come l'Arabia Saudita.

Né si può dire che la posizione americana sia in qualche modo coerente con quella degli altri paesi arabi suoi alleati durante il conflitto per la liberazione del Kuwait. Al contrario, almeno per quel che riguarda l'Iraq, abbiamo notato come siano già sorte alcune divergenze con l'Egitto e forse anche con la Siria. D'altra parte, il futuro di questa coalizione araba non dipenderà tanto dall'evolvere della situazione strategica nel Golfo quanto dall'andamento dei negoziati di pace tra arabi ed israeliani: un loro successo o un loro fallimento finirebbe per condizionare pesantemente, in un senso o nell'altro, anche i più generali rapporti interarabi e tra arabi e Stati Uniti.

Da questo punto di vista, la variabile più interessante per quel che riguarda la regione del Golfo è costituita dall'Arabia Saudita. La situazione di contrapposizione conflittuale tra gli Stati Uniti e gli altri due maggiori paesi dell'area facilita infatti il mantenimento della posizione di rifiuto dei negoziati da parte sia degli iraniani che degli iracheni. D'altra parte questa opposizione non ha grande valore in termini di politica internazionale o di schieramenti di forza, anche se può avere una importante influenza per quel che riguarda la sicurezza all'interno dei territori palestinesi, la tranquillità interna del Libano e la «tenuta» dell'OLP come interlocutore credibile di Israele in Cisgiordania e a Gaza. Ma la politica di sostegno ai gruppi del rifiuto, ai movimenti di opposizione e alle formazioni terroristiche, pur rilevante e significativa localmente, non è comunque tale da determinare un mutamento strategico della politica dei principali interlocutori locali, a meno che non si combini con un loro forte indebolimento interno e con una situazione generale di crisi dei negoziati e del processo di pace. Per di più, per quel che riguarda il ruolo specifico dell'Iran e dell'Iraq, è probabilmente possibile ipotizzare la conclusione di alcuni accordi informali, o la messa in opera di alcune significative pressioni, che diminuiscano la propensione ad appoggiare in modo significativo i movimenti più minacciosi ed eversivi.

Diversa la situazione dell'Arabia Saudita che, in quanto alleato privilegiato degli USA nella regione, si trova in qualche modo «costretta» a mostrare una maggiore propensione positiva verso le politiche medio orientali degli USA. Ciò tuttavia implica alcune difficili scelte politiche, come ad esempio quella di riannodare i legami di sostegno e di finanziamento dell'OLP (in crisi da quando essa si era schierata a favore dell'Iraq), proprio nel momento in cui l'OLP si impegna in una politica di dialogo con quell'Israele che occupa alcuni dei maggiori luoghi santi dell'Islam e che l'Arabia Saudita aveva sempre avversato su un piano ideologico e religioso prima ancora che politico. Il governo di Riyadh ha affrontato empiricamente questo problema, affermandosi disponibile a sostenere il processo di autodeterminazione dei palestinesi, concordato tra Israele e OLP, senza per questo prendere chiaramente posizione né sull'OLP né tanto meno su Israele. Tuttavia queste sottili distinzioni, alla lunga, potrebbero rivelarsi piuttosto fragili, specie se il processo di pace dovesse progredire.

All'inizio di questa ricerca abbiamo elencato quattro possibili opzioni americane per il Golfo, che potrebbero determinare il quadro futuro della sicurezza di questa regione. Per chiarezza, riprendiamo qui quella nostra elencazione:

- 7.1 gli USA restano nel Golfo, garantendo gli equilibri che la loro stessa presenza contribuisce a formare e riempiendo loro stessi il vuoto dell'Iraq; l'obiettivo viene definito come «dual containment», cioè sia dell'Iran sia dell'Iraq; la conseguenza è una stabilizzazione che richiede però una continua e difficile gestione degli interessi e dei conflitti regionali;
- 7.2 gli USA si ritirano lasciando la situazione così com'è oggi; la conseguenza potrebbe essere di profonda e rapida destabilizzazione;
- 7.3 gli USA,nel quadro di una loro decisione di ritirarsi, arrivano ad un accomodamento con Saddam Hussein; il rischio è che si ripeta nella regione il corso degli eventi che l'ha condotta dove oggi si trova;

7.4 gli USA riannodano un legame di collaborazione strategica con l'Iran, a condizione che quest'ultimo segua una politica di moderazione e di stabilizzazione regionale: una tale politica appare oggi altamente improbabile, data la situazione interna iraniana, ma se dovesse delinearsi potrebbe portare ad una politica «dei due pilastri» (saudita e iraniano) non dissimile da quella condotta originariamente dagli USA.

L'opzione sub 7.2 (il *ritiro americano*) è anche quella che metterebbe più immediatamente alla prova la «tenuta» degli accordi locali (il CCG) e di quelli regionali (la Lega Araba). Attualmente l'Arabia Saudita, più o meno spalleggiata dagli altri paesi del CCG, ha alcuni credibili mezzi militari per opporsi (teoricamente con successo) ad un tentativo diretto di invasione o di sopraffazione militare. I suoi maggiori punti di forza sono nella modernità degli armamenti di cui dispone, come i carri armati AMX-30 e M60-A3, una larga disponibilità di armi anticarro moderne, 8 fregate, numerosi elicotteri, 72 caccia Tornado IDS e ADV, 51 caccia F-5E (e altri F-5B/D/F/E), 78 caccia F-15C, 5 aerei comando e controllo E-3A, un importante sistema di difesa aerea missilistica, oltre a circa 40 missili a lungo raggio superfice-superfice CSS-2, eccetera. Tuttavia è evidente come la sua sicurezza sia fortemente rafforzata dalla presenza stanziale di forze aeree americane, francesi e britanniche.

Un eventuale ritiro delle sole forze americane porrebbe agli europei il problema se consolidare la loro presenza in Arabia Saudita, eventualmente con il concorso di altri paesi dell'UEO. In nessun caso una presenza europea potrebbe qualitativamente e quantitativamente sostituire quella americana (in particolare in campo aereo: diverso potrebbe essere il caso delle forze navali), tuttavia potrebbe comunque servire di segnale e di aiuto, in un momento che altrimenti potrebbe aprire una crisi forse più grave (nell'immediato) sul piano interno saudita, e della cooperazione nel CCG, che dal punto di vista della sicurezza internazionale.

Se quindi una tale «supplenza» europea non si rivelasse possibile, un eventuale ritiro americano non potrebbe che comportare una revisione completa del quadro di sicurezza regionale. All'Arabia Saudita rimarrebbero aperte tre possibilità:

- 7.2.1 il mantenimento di una posizione indipendente, alla ricerca di un equilibrio regionale «tripolare» con l'Iran e con l'Iraq,
- 7.2.2 una alleanza strategica con l'Iraq o con l'Iran,
- 7.2.3 una alleanza strategica con altri paesi medio orientali, esterni alla regione del Golfo (in particolare l'Egitto, ma forse anche con il Pakistan).

Si tratta in ogni caso di politiche non ottimali, dal punto di vista saudita, poiché richiedono tutte una parte sostanziale di sacrificio dell'autonomia e della leadership politica saudita nella regione (e potenzialmente anche all'interno della realtà araba). Del caso 7.2.1 abbiamo già detto in precedenza. Il caso 7.2.2 è politicamente molto difficile. Ad un accordo con l'Iran attuale (date le caratteristiche politiche della situazione interna iraniana) fanno ostacolo, oltre ad alcuni conflitti frontalieri nel Golfo, soprattutto la bellicosità di fondo dell'orientamento ideologico islamico dell'Iran, che non potrebbe non essere accresciuta da un ritiro americano. Sostanzialmente più facile, da un punto di vista ideologico, è invece un accordo con l'Iraq, che dovrebbe però fare i conti con un possibile (e forse anche probabile) revanscismo di Bagdad. Tuttavia, nel breve termine, un tale accordo potrebbe essere reso più facile dalle forti necessità finanziarie irachene. Ma nel lungo termine gli interessi strategici dei due paesi sono largamente contraddittori su tutto, salvo che sulla comune opposizione alla politica dell'Iran. Tuttavia non è credibile che la «minaccia» iraniana possa raggiungere livelli tali da consolidare un'alleanza strategica di lungo periodo tra sauditi e iracheni. Si ripresenterebbe quindi, probabilmente, la situazione altamente esplosiva che già ha portato alla guerra del Kuwait.

Più interessante è l'ipotesi 7.2.3, poiché cerca di risolvere il dilemma di un rapporto triangolare instabile attraverso l'inserimento attivo nell'area di altri attori regionali di grandezza o importanza equivalente. Anch'essa però non è priva di controindicazioni o problemi. Una eventuale alleanza strategica tra Egitto e Arabia Saudita, ad esempio, assume un significato molto diverso a seconda se nel frattempo si consoliderà il processo di pace tra arabi ed israeliani oppure no. Tuttavia, uno scenario di *ritiro americano* dal Golfo mal si concilia con il man-

tenimento di una seria e credibile garanzia di sicurezza americana nei confronti di Israele e con il mantenimento dell'impegno diretto americano nel processo di pace. E senza un tale impegno è molto probabile che anche il processo di pace subirebbe una dura battuta d'arresto. Ma in tal caso un impegno militare egiziano o ancora peggio panarabo in Arabia Saudita verrebbe visto da Israele non in funzione di un progetto di stabilizzazione regionale, ma in funzione della sua immediata sicurezza militare (e quindi come una grave minaccia potenziale aggiuntiva). Se quindi da un lato l'Arabia Saudita «importerebbe» un alleato nel Golfo, d'altro lato essa finirebbe coll'assumere un ruolo molto più esposto e di prima linea anche nel conflitto arabo-israeliano, ed «importerebbe» quindi anche un potenziale nemico di non piccola importanza e capacità.

D'altro canto una eventuale alleanza strategica tra Arabia Saudita e Pakistan, se pure avrebbe senso in chiave anti-Iran, avrebbe come conseguenza negativa immediata il coinvolgimento diretto dei sauditi in appoggio alle ambizioni e ai programmi nucleari del Pakistan, e potrebbe quindi avere effetti complessivi estremamente destabilizzanti.

Tuttavia dobbiamo anche dire che l'ipotesi sub 7.2, del *ritiro americano*, sembra anche essere allo stato attuale la meno probabile. Meno improbabile potrebbe invece essere l'ipotesi sub 7.3 (*accordo USA-Iraq*), sia se Saddam Hussein dovesse per una qualsiasi ragione lasciare il potere a Bagdad, sia se si delineasse una crescente insoddisfazione americana nei confronti delle Nazioni Unite e la necessità impellente di accrescere la resistenza contro l'Iran (ad esempio perché si fosse delineata un'alleanza strategica tra Russia e Iran, ovvero se in qualche modo l'Iran fosse riuscito ad ottenere il possesso di qualche ordigno nucleare operativo).

In tal caso potrebbe delinearsi con maggiore tranquillità la realizzazione, discussa in precedenza sub 7.2.2, di una alleanza tra Iraq e Arabia Saudita, sponsorizzata da un impegno americano. Tuttavia resterebbero aperti (e forse aggravati) i problemi con Israele e non troverebbe risposta la questione della diversità degli interessi strategici di lungo termine tra i due paesi.

Molto improbabile, come abbiamo già detto, è l'ipotesi 7.4 (accordo USA-Iran) perché richiede un mutamento strutturale della situazione

politica interna iraniana. Anche nella migliore delle ipotesi (il consolidamento di una dirigenza moderata al governo dell'Iran), èmolto improbabile che l'Iran possa esporsi politicamente e ideologicamente sino al punto da delineare un suo esplicito accordo con gli USA, salvo forse nel caso di un attacco militare russo ai suoi confini settentrionali, con lo scopo di invadere o dividere il paese. Ma un tale scenario, già poco credibile negli anni Cinquanta e Sessanta, è oggi del tutto improbabile.

E veniamo quindi all'ultima opzione, la più probabile, quella sub 7.1 (*Dual containment*). Le debolezze implicite in questa situazione sono già state abbondantemente discusse nelle pagine precedenti, tuttavia essa resta comunque la migliore tra tutte quelle qui esaminate. La domanda che ci dobbiamo porre, a questo punto, è se, malgrado le sue debolezze e controindicazioni, questa opzione possa essere sostenuta a lungo nel tempo e possa dare luogo a sviluppi positivi *nel lungo termine*.

In realtà non c'è alcuna ragione specifica immediata che possa far pensare ad una impossibilità di continuare nella situazione attuale. Al contrario, da parte americana sembra esservi tutta l'intenzione di mantenere le forze e lo schieramento necessario per continuare ad assicurarne la credibilità militare, e vi è un chiaro interesse politico ed economico a continuare a perseguirla. I problemi si collocano piuttosto nel medio e lungo termine e derivano dalla fragilità intrinseca degli alleati degli USA e dalla complessità e contraddittorietà dei fattori in campo.

Tuttavia potrebbe anche delinearsi un processo virtuoso. Difficilmente esso potrebbe derivare da un rafforzamento politico interno dei regimi arabi del CCG: la loro struttura statuale e di potere politico è tale da non consentire un facile allargamento del consenso politico interno né una democratizzazione sostanziale di tali regimi. Tuttavia è anche diminuita l'attrazione e la forza di quelle correnti politiche o religiose che si ponevano in alternativa a tali regimi, e questo potrebbe in qualche modo contribuire a consolidarli. Ma soprattutto, se pure il CCG non ha le qualità né le quantità necessarie per proporsi come l'attore "egemone" della sicurezza regionale nel Golfo, è anche vero che i suoi avversari sono in condizioni anche più miserabili da un punto di vista militare, e attraversano una fase di gravissima crisi economica a fronte di una situazione di relativo benessere nei paesi del CCG.

È quindi possibile continuare a mantenere questo difficile equilibrio,

e forse anche rafforzarlo, a condizione però che non aumenti nel frattempo la forza o la credibilità dei regimi antagonisti, in Iraq o in Iran. Da questo punto di vista quindi, il mantenimento e il rafforzamento dello scenario di alleanza strategica tra USA e CCG richiede, anche nel più lungo termine, il mantenimento di una forte pressione su Iran e Iraq, non solo per contenerne le politiche espansionistiche, ma anche per mantenere questi paesi in una situazione di relativa povertà e di crisi interna. Se quindi possiamo parlare, nel breve periodo, di «double containment», nel medio o lungo periodo, per mantenere un tale scenario in condizioni di equilibrio e per rafforzare gli alleati locali del CCG, dobbiamo piuttosto pensare ad una politica di active defense, ovvero di attivo e continuo indebolimento dei regimi avversari.

Una simile scelta è piena di controindicazioni, soprattutto perché è destinata a suscitare nuove crisi, e potrebbe attirare nuovamente nell'area un impegno conflittuale da parte della Russia (magari più in là nel tempo). Tuttavia la sua maggiore controindicazione è nel fatto che essa richiede un forte, continuo e coerente impegno attivo da parte degli Stati Uniti, in una chiave che potrebbe risultare contraddittoria con quegli alti principi morali che invece raccolgono il più largo consenso dell'opinione pubblica americana, e che sono stati posti alla base della politica estera e di sicurezza dell'Amministrazione Clinton.

In una situazione in cui nessuna opzione sembra delineare una risposta ottimale, la risposta alle nostre domande non può certo essere chiara e netta. Forte è la tentazione di rinchiudersi in una politica empirica, del giorno per giorno, tralasciando di ricercare soluzioni più stabili di lungo termine, al di là di quelle più generali e generiche, che potrebbero essere riassunte nello slogan «più potere alle Nazioni Unite, verso un Governo mondiale».

Dal punto di vista europeo, tuttavia, si delinea se non altro, con grande chiarezza, l'esigenza di prepararsi ad affrontare in proprio queste diverse opzioni, sia perché potrebbe divenire necessario attuare una politica di «supplenza» a seguito di un eventuale ritiro americano dall'area, sia perché, per evitare un tale ritiro, potrebbe divenire necessario ed opportuno accrescere l'impegno europeo a fianco degli americani, rafforzando così la credibilità sulla durata dell'impegno occidentale per la sicurezza e la stabilità della regione del Golfo.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

Pubblicazioni:

«Il reclutamento in Italia» (1989) di Autori vari «Storia del servizio militare in di V. Ilari 2. Italia dal 1506 al 1870», Vol. I (1989)«Storia del servizio militare in 3. di V. Ilari Italia dal 1871 al 1918», Vol. II (1990)«Storia del servizio militare in di V. Ilari Italia dal 1919 al 1943», Vol. III (1990)«Storia del servizio militare in di V. Ilari Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV (1991)5.bis «Storia del servizio militare in di V. Ilari Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento» (1992) 5.ter «Storia del servizio militare in di V. Ilari Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche (1992) 6. «Soppressione della leva e costidi P. Bellucci - A. Gori tuzione di forze armate volontarie» (1990) «Riflessioni sociologiche sul serdi M. Marotta - S. Labonia vizio di leva e volontariato» (1990)«L'importanza militare dello di C. Buongiorno - S. Abbà G. Maoli - A. Mei spazio» (1990) M. Nones - S. Orlandi F. Pacione - F. Stefani

_			
	8.	«Le idee di "difesa alternativa"	di F. Calogero
		ed il ruolo dell'Italia» (1990)	M. De Andreis
			G. Devoto - P. Farinella
	9.	«La "Policy Science" nel control-	di P. Isemia - P. Bellucci,
		lo degli armamenti» (1990)	L. Bozzo - M. Carnovale
		With the second section of the section of	M. Coccia - P. Crescenzi
			C. Pelanda
	10.	«Il futuro della dissuasione	di S. Silvestri
		nucleare in Europa» (1990)	
	11.	«I movimenti pacifisti ed antinu-	di F. Battistelli - P. Isernia
		cleari in Italia. 1980-1988» (1990)	P. Crescenzi - A. Graziani
			A. Montebovi
			G. Ombuen - S.S. Caparra
			C. Presciuttini
	12.	«L'organizzazione della ricerca e	di P. Bisogno - C. Pelanda
		sviluppo nell'ambito difesa»,	M. Nones - S. Rossi
		Vol. I (1990)	V. Oderda
	12.bis	«L'organizzazione della ricerca e	di P. Bisogno - C. Pelanda
		sviluppo nell'ambito difesa»,	M. Nones - S. Rossi
		Vol. II	V. Oderda
	13.	«Sistema di pianificazione gene-	di G. Mayer - C. Bellinzona
-		rale e finanziaria ed ottimizza-	N. Gallippi - P. Mearini
		zione delle risorse in ambito	P. Menna
		difesa» (1990)	
	14.	«L'industria italiana degli arma-	di F. Gobbo - P. Bianchi
		menti» (1990)	N. Bellini - G. Utili
	15.	«La strategia sovietica nel	di L. Caligaris - K.S. Brower
		Mediterraneo» (1990)	G. Cornacchia
			C.N. Donnelly - J. Sherr
			A. Tani - P. Pozzi
	16.	«Profili di carriera e remunera-	di D. Tria - T. Longhi
		zione nell'ambito dell'ammini-	A. Cerilli - A. Gagnoni
		strazione dello Stato» (1990)	P. Menna
	17.	«Conversione dell'industria	di S. Rossi - S. Rolfo
		degli armamenti» (1990)	N. Bellini
	18.	«Il trasferimento di tecnologie	di S. Rossi - F. Bruni Roccia
		strategicamente critiche» (1990)	A. Politi - S. Gallucci
	19.	«Nuove possibili concezioni del	di S. Silvestri - V. Ilari
		modello difensivo italiano»	D. Gallino - A. Politi
		(1990)	M. Cremasco

2	20.	«Warfare simulation nel teatro mediterraneo» (1990)	di M. Coccia
2	21.	La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici» (1990)	di A. Paoletti - A. D'Amico A. Tucciarone
74	22.	«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente» (1990)	di R. Aliboni - F. Bacchetti L. Guazzone V. Fiorani Piacentini B.M. Scarcia Amoretti
-	23.	«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa» (1990) (Esaurito)	di A. Pedone - M. Grassini
1	24.	«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa» (1990)	di F. Onida - M. Nones G. Graziola - G.L. Grimaldi W. Hager - A. Forti G. Viesti
2	25.	«Disarmo, sviluppo e debito» (1990)	di C. Pelanda
-	26.	«Jugoslavia: realtà e prospettive» (1990)	di C. Pelanda - G. Meyer R. Lizzi - A. Truzzi D. Ungaro - T. Moro
2	27.	«Integrazione militare europea» (1990)	di S. Silvestri
1	28.	«Rappresentanza elettiva dei militari» (1990)	di G. Caforio - M. Nuciari
2	29.	«Studi strategici e militari nelle università italiane» (1990)	di P. Ungari - M. Nones R. Luraghi - V. Ilari
***	30.	«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I (1991)	di V. Fiorani Piacentini
5	S.N.	«Sintesi del dibattito di sei ricer- che del Cemiss» (1991)	di Cemiss
	31.	«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale» (1991)	di G. De Vergottini
	32.	«Sviluppo, armamenti, conflit- tualità» (1991)	di L. Bonanate - F. Armao M. Cesa - W. Coralluzzo
	33.	«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II (1991)	di G. Ligios - R. Redaelli

«La "condizione militare" in di M. Marotta 34. Italia», Vol. I «I militari di leva» M.L. Maniscalco (1991)G. Marotta - S. Labonia V. Di Nicola - G. Grossi «Valutazione comparata dei di D. Gallino 35. piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica» (1991) 36. «La formazione del dirigente di F. Fontana - F. Stefani militare» (1991) G. Caccamo - G. Gasperini 37. «L'obiezione di coscienza al ser- di P. Bellucci - C.M. Radaelli vizio militare in Italia» (1991) di G. Marotta «La "condizione militare" in 38. Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza» (1991) di S. Cassese - C. D'Orta 39. «La dirigenza militare» (1992) di N. Ronzitti - M. Gestri 40. «Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare» (1993) 41. «I volontari a ferma prolungata: di F. Battistelli un ritratto sociologico», Tomo I (1993)di F. Battistelli 41bis. «Sottufficiali delle Forze Armate. Idee propositive per migliorare il reclutamento, lo statuto e la carriera», Tomo II (1994) «Strategia della ricerca internadi L. Bonanate 42. zionalistica» (1993) 43. «Rapporto di ricerca su movidi G. Sacco menti migratori e sicurezza nazionale» (1993) 44. «Rapporto di ricerca su nuove di S. Silvestri strutture di sicurezza in Europa» (1993)

45.	«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana» (1993)	di P. Policastro
46.	«La minaccia dal fuori area con- tro il fianco meridionale della Nato» (1993)	di R. Aliboni
47.	«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo» (1993)	di G. Mureddu
48.	«Il futuro dell'aeromobilità: con- cetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego» (1993)	di A. Politi
49.	«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia- Romagna» (1993)	di A. Bolognini - M. Spinedi Nomisma S.p.A.
50.	«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica euro- pea» (1993)	di R. Aliboni B. Scarcia Amoretti G. Pennisi - G. Lancioni L. Bottini
51.	«I problemi della sicurezza nel- l'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica» (1993)	di C. Pelanda - E. Letta D. Gallino - A. Corti
52.	«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III	di V. Fiorani Piacentini
53.	*Presupposti concettuali e dot- trinali per la configurazione di una futura forza di intervento» (1993)	di G. Caccamo
54.	«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi» (1993)	di A. de Guttry
55.	«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottuffi- ciali» (1993)	di M. Marotta

56. «Crisi del bipolarismo: vuoti di di S. Romano - J.L. Harper potere e possibili conseguenze» F. Mezzetti - C.M. Santoro (1993)D.V. Segre 57. «Il problema della quantificaziodi S. Sandri - A. Politi ne dei dati attendibili sull'interscambio militare-industriale fra i vari paesi» 58. «Ottimizzazione della selezione di A. De Carlo del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane (1994) 59. «Gestione delle crisi: metodolodi P. Isernia gie e strumenti» (1994) di Paolo Bellucci 60. «Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa» (1994) 61 «Sicurezza ed insicurezza neldi S.A. Rossi - P. Visani l'Europa post-comunista» (gennaio 1994) 62. di Rossella Savarese «Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare» (1994) 63. «L'impatto economico delle spese di Nomisma militari in Emilia Romagna: case study su Bologna» (1994) 64. «L'impatto della presenza militare di Nomisma in Emilia Romagna - Il "caso di Budrio" - Il caso del "Triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini» (1994) Raccolta delle sintesi:

«Sintesi del dibattito di sei ricer- di Cemiss

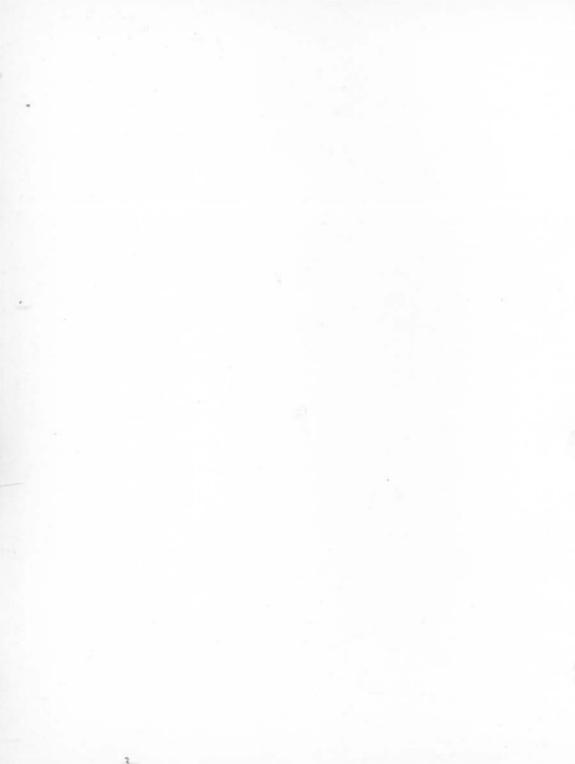
che del Cemiss» (1991)

01.

02. «Raccolta di sintesi di rapporti di Cemiss di ricerca su studi strategici e di politica internazionale» (1994)

Altre Pubblicazioni:

- S.N. ***Atti del Seminario sulla sicurez- za in Mediterraneo*** (1991) (Roma
 30 gennaio/1 febbraio 1991)
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** di Cemiss (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991)
- S.N. «Aggiornamento del modello di di Cemiss difesa» (1993)



Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.